

RCG

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

40 Aniversario del Reglamento
del Congreso de los Diputados

Jornadas celebradas el 26
y 27 de enero de 2022

nº 113

Especial monográfico

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

113

Especial monográfico

Los contenidos de la Revista de las Cortes Generales están disponibles en acceso abierto en <http://revista.cortesgenerales.es>

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstos recaen única y exclusivamente en los autores.

SUSCRIPCIONES:

Congreso de los Diputados

Secretaría General. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, (Departamento de Publicaciones)

Floridablanca, s/n – 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 68 21 – Fax: 91 429 27 89

E-mail: dpto.publicaciones@congreso.es

PRECIOS AÑO 2022 (SIN IVA)

| Suscripción anual en papel (2 núms.) | Número suelto en papel |
|--------------------------------------|------------------------|
| 50 € | 30 € |

© **Publicaciones del Congreso de los Diputados**

Depósito legal: M-11.707-1984

ISSN: 0213-0130

ISSNe: 2659-9678

DOI: <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113>

Impreso en Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO EDITORIAL

Presidenta:

Meritxell Batet Lamaña

Vicepresidente:

Ander Gil García

Consejo de Honor:

Juan José Laborda Martín
Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde
Juan Ignacio Barrero Valverde
Esperanza Aguirre Gil de Biedma
Luisa Fernanda Rudi Úbeda
Francisco Javier Rojo García
José Bono Martínez
Jesús María Posada Moreno
Pío García-Escudero Márquez
Patxi López Álvarez
Ana María Pastor Julián
Manuel Cruz Rodríguez
María Pilar Llop Cuenca

Consejo Asesor:

| | |
|---|--|
| Manuel Alba Navarro <i>Cortes Generales</i> | Paloma Biglino Campos <i>Universidad de Valladolid</i> |
| Ricardo Alonso García <i>Universidad Complutense de Madrid</i> | Roberto Luis Blanco Valdés <i>Universidad de Santiago de Compostela</i> |
| José Álvarez Junco <i>Universidad Complutense de Madrid</i> | Gregorio Cámara Villar <i>Universidad de Granada</i> |
| Óscar Alzaga Villaamil <i>UNED</i> | Victoria Camps Cervera <i>Consejo de Estado / Universidad Autónoma de Barcelona</i> |
| Manuel Aragón Reyes <i>Universidad Autónoma de Madrid</i> | Raúl Leopoldo Canosa Usera <i>Universidad Complutense de Madrid</i> |
| José Manuel M. Araújo <i>Assembleia da República</i> | Ana María Carmona Contreras <i>Universidad de Sevilla</i> |
| Alberto Arce Janáriz <i>Junta General del Principado de Asturias</i> | Marc Carrillo López <i>Universitat Pompeu Fabra</i> |
| Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa <i>Cortes Generales</i> | Manuel Caveró Gómez <i>Cortes Generales</i> |
| Francisco José Bastida Freijedo <i>Universidad de Oviedo</i> | Luis María Cazorla Prieto <i>Cortes Generales / Universidad Rey Juan Carlos</i> |

Ricardo Chueca Rodríguez
Universidad de La Rioja

Adela Cortina Orts
Universidad de Valencia

Pedro Cruz Villalón
Universidad Autónoma de Madrid

Alberto Dalla Vía
Cámara Nacional Electoral de la República Argentina

Francesc de Carreras Serra
Universidad Autónoma de Barcelona

Jorge de Esteban Alonso
Universidad Complutense de Madrid

Carmen de Grado Sanz
Registro Mercantil de Madrid

Antonio del Moral García
Tribunal Supremo

Irene Delgado Sotillos
UNED

Alfonso D'Oliveira Martins
Universidad Lusitana

Ascensión Elvira Perales
Universidad Carlos III de Madrid

Tomás Ramón Fernández Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Fernández Segado
Universidad Complutense de Madrid

Manuel Fernández-Fontecha Torres
Cortes Generales

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor
Universidad Complutense de Madrid

Teresa Freixes Sanjuán
Universidad Autónoma de Barcelona

Juan Pablo Fusi Aizpurúa
Universidad Complutense de Madrid

Javier García Fernández
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Javier Garcia Roca
Universidad Complutense de Madrid

Piedad García-Escudero Márquez
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Yolanda Gómez Sánchez
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / UNED

Alfonso Guerra González
Diputado constituyente

Carlos Gutiérrez Vicén
Cortes Generales

Blanca Hernández Oliver
Cortes Generales / Universidad Pontificia Comillas

Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos
Consejo de Estado

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón
Ponente constitucional / Consejo de Estado

César Landa Arroyo
Pontificia Universidad Católica del Perú

Miguel Landeros Perkić
Cámara de Diputados de Chile

Francisco Javier Laporta San Miguel
Universidad Autónoma de Madrid

Juan José Lavilla Rubira
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Diego López Garrido
Cortes Generales / Universidad de Castilla-La Mancha

Luis López Guerra
Universidad Carlos III de Madrid

Araceli Mangas Martín
Universidad Complutense de Madrid

Miguel Martínez Cuadrado
Universidad Complutense de Madrid

José Pedro Montero Gómez
Cámara de Senadores de Uruguay

José Antonio Moreno Ara
Cortes Generales

Humberto Nogueira Alcalá
Universidad de Talca

Benigno Pendás García
*Real Academia de las Ciencias Morales y
Políticas / Cortes Generales / Universidad
CEU San Pablo*

Juan José Pérez Dobón
Cortes Generales

Elisa Pérez Vera
Consejo de Estado / UNED

Nicolás Pérez-Serrano y Jáuregui
Cortes Generales

Manuel Pulido Quecedo
*Parlamento de Navarra / Universidad de
Navarra*

Artemi Vicente Rallo Lombarte
Universidad Jaume I

Emilio Andrés Recoder de Casso
Cortes Generales

Fernando Rey Martínez
Universidad de Valladolid

María Rosa Ripollés Serrano
*Cortes Generales / Universidad
Complutense de Madrid*

Miquel Roca i Junyent
Ponente constitucional

Roberto Romboli
Università di Pisa

Fernando Sainz Moreno
*Cortes Generales / Universidad
Complutense de Madrid*

Ángel José Sánchez Navarro
Universidad Complutense de Madrid

Juan Alfonso Santamaría Pastor
*Cortes Generales / Universidad
Complutense de Madrid*

Mercedes Senén Hernández
Cortes Generales

José Manuel Serrano Alberca
Cortes Generales

Juan José Solozabal Echevarría
Universidad Autónoma de Madrid

Antonio Torres del Moral
UNED

José Andrés Torres Mora
Universidad Complutense de Madrid

Diego Valadés Ríos
Universidad Nacional Autónoma de México

Fernando Vallespín Oña
Universidad Autónoma de Madrid

Carlos José Vidal Prado
UNED

EQUIPO EDITORIAL

Consejo de Redacción:

Elviro Aranda Álvarez (*Universidad Carlos III de Madrid*), Eugenio de Santos Canalejo (*Cortes Generales*), Laura Díez Herrero (*Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación [Ministerio de Hacienda] / Cortes de Castilla y León*), Pablo García Mexía (*Cortes Generales / Universidad Autónoma de Madrid*), Esther González Hernández (*Universidad Rey Juan Carlos*), Sylvia Martí Sánchez (*Cortes Generales / Universidad Francisco de Vitoria*), Paloma Martínez Santa María (*Cortes Generales*), Fabio Antonio Pascua Mateo (*Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid*), Pedro José Peña Jiménez (*Cortes Generales*), Tatiana Recoder Vallina (*Asamblea de Madrid / Universidad Carlos III de Madrid*), José Tudela Aranda (*Cortes de Aragón / Universidad de Zaragoza*).

Director:

Carlos Gutiérrez Vicén
*Letrado Mayor de las Cortes Generales
y Secretario General del Congreso de los
Diputados*

Subdirector:

Manuel Cavero Gómez
*Letrado Mayor-Secretario General del
Senado*

Director de Redacción:

Alfonso Cuenca Miranda.
*Director de Estudios, Análisis y
Publicaciones del Congreso de los
Diputados*

Secretaría Técnico-Administrativa:

Departamento de Publicaciones No Oficiales
Servicios Administrativos de la Dirección de Estudios,
Análisis y Publicaciones
(revistacortes@congreso.es)

NOTA A LA EDICIÓN

EDITION NOTE

El presente número monográfico de la Revista de las Cortes Generales tiene como objeto conmemorar el 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados. Para ello se recogen en él la mayoría de las intervenciones que tuvieron lugar en las Jornadas celebradas en la Cámara Baja los días 26 y 27 de enero de 2022 con ocasión de tal efemérides. Dichas Jornadas fueron organizadas por el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense, el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la Universidad de Educación a Distancia y la Fundación Giménez Abad.

Las Jornadas se programaron en bloques temáticos en los que, con un formato novedoso que merece ser destacado, se combinaron intervenciones de profesores universitarios y de letrados de las Cortes Generales en activo en el Congreso de los Diputados. Por ello, el análisis de los distintos temas propuestos aunó la vertiente teórica con la práctica, dando como resultado una visión de los mismos y unas conclusiones más que provechosas para quienes se acerquen a conocer la norma básica reguladora del funcionamiento cotidiano de la institución parlamentaria.

Noviembre 2022.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 19 |
| I. PRESENTACIÓN | |
| <i>Presentación a cargo de la Excm. Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados</i> | 27 |
| MERITXELL BATET LAMAÑA | |
| II. MESA DE SECRETARIOS GENERALES | |
| <i>Intervención del Secretario General del Congreso de los Diputados</i> | 33 |
| CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN | |
| <i>Intervención del Ex Secretario General del Congreso de los Diputados</i> | 51 |
| MANUEL ALBA NAVARRO | |
| <i>Intervención de la Ex Secretaria General del Congreso de los Diputados. 40 años del Reglamento del Congreso de los Diputados</i> | 55 |
| PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ | |
| <i>Intervención del Ex Secretario General del Congreso de los Diputados. Reflexiones muy personales sobre el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados</i> | 63 |
| LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO | |
| III. ARTÍCULOS | |
| <i>Reflexiones con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados</i> | 71 |
| IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA | |
| <i>Sobre el Reglamento del Congreso de los Diputados y sus normas de funcionamiento</i> | 95 |
| LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO | |

| | |
|---|-----|
| <i>La deliberación parlamentaria</i> | 121 |
| RICARDO CHUECA | |
| <i>Exigencias de la actividad deliberativa del Parlamento del siglo XXI</i> | 149 |
| ISABEL REVUELTA DE ROJAS | |
| <i>Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación</i> | 159 |
| YOLANDA GÓMEZ LUGO | |
| <i>Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación</i> | 187 |
| PALOMA MARTÍNEZ SANTA MARÍA | |
| <i>La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados</i> | 213 |
| ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ | |
| <i>Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica</i> | 245 |
| ANA CARMONA CONTRERAS | |
| <i>La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos</i> | 275 |
| ALFONSO CUENCA MIRANDA | |
| <i>El estatuto de los diputados del Congreso. Viejos y nuevos problemas</i> | 305 |
| GREGORIO CÁMARA VILLAR | |
| <i>El estatuto del diputado: nuevos y viejos problemas</i> | 361 |
| JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS | |

| | |
|--|-----|
| Instrucciones para los autores (español) | 397 |
| Instrucciones para los autores (inglés) | 405 |
| Listado de colaboradores | 413 |

INDEX

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 19 |
| I. PRESENTATION | |
| <i>Presentation speech by Mrs. the Speaker of the Congress of Deputies</i> | 27 |
| MERITXELL BATET LAMAÑA | |
| II. BOARD OF GENERAL SECRETARIES | |
| <i>Speech of the General Secretary of Deputies' Congress</i> | 33 |
| CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN | |
| <i>Speech of the Former General Secretary of Deputies' Congress</i> | 51 |
| MANUEL ALBA NAVARRO | |
| <i>Speech of the Former General Secretary of Deputies' Congress. 40 years after the standing orders of Congress of Deputies</i> | 55 |
| PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ | |
| <i>Speech of the Former General Secretary of Deputies' Congress. Very personal reflections on the current Congress of Deputies' standing orders</i> | 63 |
| LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO | |
| III. ARTICLES | |
| <i>Reflections on the occasion of the 40th Anniversary of the regulations of the Congress of Deputies</i> | 71 |
| IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA | |
| <i>On the Congress of Deputies' standing orders and their functioning rules</i> | 95 |
| LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO | |

| | | |
|---|-----------------------------|-----|
| <i>Parliamentary deliberation</i> | RICARDO CHUECA | 121 |
| <i>The demands of Parliament's deliberative activity in the Twenty-first century</i> | ISABEL REVUELTA DE ROJAS | 149 |
| <i>Normative function of Congress: procedures for its renewal</i> | YOLANDA GÓMEZ LUGO | 159 |
| <i>Normative function of Congress: procedures for its renewal</i> | PALOMA MARTÍNEZ SANTA MARÍA | 187 |
| <i>Economic-budgetary role of the Congress of Deputies</i> | ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ | 213 |
| <i>Parliamentary control and appointment of Constitutional Bodies in Spain: theory and practice</i> | ANA CARMONA CONTRERAS | 245 |
| <i>Parliamentary involvement in public positions appointments</i> | ALFONSO CUENCA MIRANDA | 275 |
| <i>Congress' status of members. Old and new problems</i> | GREGORIO CÁMARA VILLAR | 305 |
| <i>Status of members: new and old problems</i> | JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS | 361 |
| Instructions for the authors (Spanish) | | 397 |
| Instructions for the authors (English) | | 405 |
| List of collaborators | | 413 |

Introducción

Introduction

El cuadragésimo aniversario de la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados ha brindado la oportunidad de analizar el rendimiento de dicha norma en el funcionamiento de la Cámara. El número extraordinario de la *Revista de las Cortes Generales* que ahora se presenta ofrece las ponencias de los académicos y letrados de las Cortes Generales que con sus intervenciones pusieron voz y reflexión sobre cómo se ha aplicado el Reglamento durante estos años y sobre su incidencia en el trabajo parlamentario. Los promotores de estas Jornadas estamos convencidos de que la mejor manera de contribuir al fortalecimiento del Parlamento es que las reglas y las prácticas que garantizan el buen funcionamiento de los procedimientos parlamentarios se desarrollan de forma que aseguren la agilidad en la consecución de los objetivos al tiempo que se protegen los derechos en el ejercicio del cargo a diputados y grupos parlamentarios. Para ello, nada mejor que «evaluar» temporalmente la aplicación de las normas que organizan el trabajo de la Cámara y, a la vez, poder identificar dificultades y patologías y ofrecer posibles soluciones. El documento que hoy tienen en sus manos –o la pantalla de su ordenador– cumple sobradamente ese objetivo: evalúa las normas y los procedimientos más importantes del trabajo parlamentario y ofrece soluciones a los problemas que se han detectado.

Las Jornadas dieron comienzo con la inauguración de las mismas por parte de la presidenta del Congreso de los Diputados, continuando con una mesa compuesta por Secretarios Generales del Congreso de los Diputados, de la que aquí se recogen un buen número de intervenciones, que sirvió para comprobar la importancia vital de

este órgano que, además de dirigir el trabajo de los funcionarios de la Cámara, ejerce la fundamental función de conectar la realidad «política» con el trabajo de asesoramiento técnico y la correcta aplicación del Reglamento y el resto del Derecho Parlamentario. Escuchando y leyendo las experiencias de los Secretarios Generales del Congreso de los Diputados que participaron es fácil llegar a percibir la importancia de dicha figura en esa labor de integrar política y normas de funcionamiento. Desde el punto de vista teórico, salta a la vista la necesidad de que la doctrina se ocupe más de cómo se desarrolla esa vital función.

A partir de aquí, las sesiones se organizaron en seis mesas que se ocuparon de otros tantos temas centrales en el trabajo y funcionamiento de la Cámara. Todo ello, con la particularidad de que cada mesa debía mostrar la visión teórica –con una ponencia de un investigador– y la visión práctica –con la reflexión y puntualizaciones de un letrado de las Cortes–. Los artículos que ahora se recogen son el resultado de la mayor parte de esas intervenciones.

La primera de las Mesas corrió a cargo del profesor Luis María Díez-Picazo y de la letrada de las Cortes Mercedes Araujo, que nos introdujeron en el clásico tema de la dimensión formal y material del Reglamento del Congreso de los Diputados y, por extensión, del resto de las normas parlamentarias. Los ponentes estuvieron de acuerdo en que estamos ante un tema clásico en la discusión de las fuentes del Derecho de nuestro sistema jurídico y que, por tanto, la doctrina a lo largo de estos cuarenta años la ha tratado abundantemente. Pese a ello, el problema de fondo que plantean las normas parlamentarias, antes y ahora, es la necesidad de integrar la autonomía de la Cámara para «disponer» de su Derecho en la organización de su funcionamiento y, a la vez, respetar los derechos de terceros y el *ius in officium* de los parlamentarios. Un debate que nos sitúa ante la virtualidad en la actualidad del concepto de *interna corporis actas* en unas normas que están integradas en el ordenamiento jurídico del Estado en los términos del artículo 72 de la CE.

En la segunda de las Mesas intervino el profesor Ricardo Chueca y la letrada de las Cortes Isabel Revuelta acerca de un tema menos debatido doctrinalmente que el anterior pero que por ello no es de menor importancia: *La deliberación parlamentaria*.

La deliberación parlamentaria, según los ponentes, no solo es una actividad humana de primera magnitud en el debate parlamentario, sino que es la acción parlamentaria que más transformaciones ha sufrido y sigue sufriendo. Para empezar, se trata de una actividad necesaria e imprescindible para dotar de voluntad al sujeto soberano sin el que la existencia del Estado no es posible. Pero la forma de manifestarse esa actividad no ha sido siempre igual: si en el Parlamento clásico se expresaba con las opiniones y argumentos de los diputados individualmente considerados, en el Parlamento de grupos la deliberación se transforma para dar paso a los argumentos que sustentan, a través de los portavoces, los partidos políticos. El Parlamento del siglo XXI no solo adapta su deliberación al Estado de Partidos, sino que, cada día más, se ve afectado por las nuevas formas de comunicación en la era de la digitalización y la informática. Como señala el profesor Chueca, todo un reto para que el órgano del Estado encargado de la representación y la manifestación de la contraposición de modelos políticos siga siendo efectivo. En este nuevo tiempo, parece evidente, que hay que aprovechar las oportunidades que nos ofrece el desarrollo tecnológico, pero sin perder el espacio para el diálogo y contraposición de ideas y argumentos.

Finalmente, la primera jornada la terminamos con una mesa sobre la función normativa del Congreso de los Diputados a cargo de la profesora Yolanda Gómez y la letrada Paloma Martínez. La actividad normativa de las Cámaras y, especialmente, del Congreso de los Diputados, es una de las funciones que más necesidad tiene de cambios profundos. Las autoras nos sitúan ante esa «emergencia» de cambios mediante una relación de casos concretos donde se constata la insuficiencia del Reglamento del Congreso para hacer frente a la realidad de los trámites del procedimiento legislativo. Como ha señalado la doctrina, desde la última década del siglo pasado, el procedimiento legislativo es complejo, reiterativo, largo, repetitivo y, en muchos casos, llega a ser irritante para quienes tienen que seguir íntegramente su desarrollo. No solo estamos ante trámites que más bien responden a objetivos parlamentarios decimonónicos, sino que, por el desfase que se produce entre las normas y la realidad, la generación de usos y prácticas parlamentaria pueden llegar a poner en cuestión hasta los derechos de los diputados en la acción legislativa.

La segunda jornada integró tres mesas más de profesores y letrados con tres cuestiones también de gran importancia para el funcionamiento del Congreso de los Diputados: *la función económico presupuestaria del Congreso de los Diputados*, a cargo de la profesora Isabel Giménez y el letrado José Antonio Moreno; *El control parlamentario y la designación de autoridades*, a cargo de la profesora Ana Carmona y el letrado Alfonso Cuenca y *El estatuto del diputado: viejos y nuevos problemas*, con las ponencia del profesor Gregorio Cámara y el letrado José Luis Peñaranda, quien una vez más dio muestra de su brillante magisterio y a quien deseamos una pronta recuperación.

La actualidad de los tres grandes temas que trataron las distintas mesas está fuera de duda: la primera de ellas, nos sitúa ante la función económico presupuestaria, donde los ponentes presentaron, primero, la extensión que comprende dicha actividad presupuestaria, segundo, el análisis de cómo la reforma del art. 135 CE ha afectado a la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos generales del Estado y, finalmente, nos introducen en el debate sobre el papel que corresponde al Congreso ante eventuales extralimitaciones del Gobierno en el ejercicio de su facultad de otorgar la conformidad a iniciativas y enmiendas que impliquen «aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios». Cuestión que ya cuenta con cierta jurisprudencia constitucional pero que tenemos la impresión de que aún está sin resolver. La segunda de ellas, nos pone sobre la pista del control parlamentario y la designación de autoridades. La designación de autoridades está en la mente de todos por los problemas que desde siempre han existido para la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Pero la discusión no acaba en la elección de dichos vocales y se extiende a la de otros órganos. Los ponentes nos recuerdan el fin constitucional de que sea el Parlamento el que intervenga en la elección de esas autoridades: dotar de legitimidad democrática a instancias de naturaleza contramayoritaria. Sin embargo, la práctica nos ha llevado durante estos años a comprobar un proceso de adulteración del proceso y de la conformación de las mayorías que han sido reemplazados por un sistema de cuotas que fijan los candidatos y la Cámara y sus órganos se limitan a aceptarlos. A partir de aquí, las ponencias se ocupan no

solo de analizar la situación «patológica» actual, sino que se adentran en interesantes propuestas para cambiar la situación actual donde la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sería una pieza fundamental. Por último, en este bloque nos encontramos con la mesa sobre el estatuto del diputado. Los ponentes, dos reputados expertos en la materia presentan su estudio señalando que el estatuto de los diputados presenta una notable complejidad por dos razones: primero, que se ha de estudiar teniendo en cuenta el contexto en el que se ejerce el mandato parlamentario en el parlamento grupocrático a la vez que se reconocen los derechos y prerrogativas de forma individual; y segunda, porque las materias que integra el estatuto del parlamentario son muy variadas –adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario, derechos y deberes, incompatibilidades y prerrogativas parlamentarias–. Todo ello, les llevó, irremediablemente, a ocuparse de algunas de esas cuestiones que, aunque han sido estudiadas a lo largo de estos años intensamente, no dejan de presentar nuevas aristas que pulir y aclarar. Por poner un ejemplo reciente, se nos ocurre el caso del diputado *Alberto Rodríguez* y que aún está pendiente de resolución por parte del Tribunal Constitucional.

Las jornadas concluyeron con un bloque político que nos ofreció la posibilidad de conocer la perspectiva de los principales actores de la vida parlamentaria: los diputados. Esta es una parte que no cuenta con un documento escrito en el presente número de la Revista pero que no debemos dejar de señalar. En primer lugar, se celebró una mesa política en la que los portavoces de los grupos parlamentarios –Sr. Javier Cerqueiro GPS; Sr. Carlos Aragonés GPP; Sra. María Gloria Elizo GPUP; Sr. Juan Ignacio López-Bas GPCs y el Sr. Ignacio Gil Lázaro GP VOX– además de expresar su experiencia en el ejercicio de la función parlamentaria con la aplicación del Reglamento del Congreso de los Diputados, tuvieron la oportunidad de manifestar las posibilidades políticas existentes para poner en marcha un proceso de reforma. Por último, los expresidentes Sr. Patxi López y Sra. Luisa Fernanda Rudi clausuraron las jornadas con sendas intervenciones que permitieron mostrar la importancia capital del Presidente de la Cámara, no solo para su funcionamiento, sino también para la correcta aplicación del Reglamento.

Sin ánimo de ser pretenciosos, lo cierto es que las Jornadas de conmemoración de cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados y el documento que tienen ahora en sus manos es una fantástica oportunidad para poner en marcha la necesaria sensibilización de todos los operadores políticos y jurídicos para la reforma de una norma que, tras cuarenta años, haciendo un digno papel para el funcionamiento de la Cámara, por el paso del tiempo y el cambio en las relaciones entre poderes, la sociedad y el Parlamento requiere urgentemente su puesta al día.

Finalmente, queremos agradecer al Congreso de los Diputados, a su presidenta que acogió con entusiasmo su realización, a la secretaría general que puso a nuestra disposición los medios técnicos para realizar el evento y a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones que ha trabajado incansablemente para hacer posible este número extraordinario de la Revista de las Cortes Generales. Gracias, porque sin dicho apoyo habría sido imposible organizar las Jornadas y que esta publicación viera la luz.

Elviro Aranda Álvarez
Rafael Bustos Gisbert
Alfonso Cuenca Miranda
María Salvador Martínez
José Tudela Aranda
(Coordinadores)

Presentación
Presentation

PRESENTACIÓN A CARGO DE LA EXCMA. SRA.
PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
PRESENTATION SPEECH BY MRS. THE SPEAKER OF THE
CONGRESS OF DEPUTIES

El Reglamento del Congreso cumple su cuadragésimo aniversario. Sin embargo, cuando uno cumple una cantidad abultada de años, las celebraciones empiezan a parecerse más a un recordatorio de la propia antigüedad, cuando no a una demanda de reciclaje, puesta a punto o hasta sustitución. No creo ser la única que tiene esa sensación cuando asiste a Jornadas sobre el Reglamento del Congreso sobre las que sobrevuela siempre la cuestión de su reforma o de la redacción de un nuevo texto, pretendidamente más acorde con los tiempos y sus exigencias. Es un debate recurrente al inicio de cada legislatura.

Nuestro Reglamento es ya un texto antiguo. Cierto. Sus cuarenta años de vida han visto surgir numerosas novedades, han sufrido la alteración de elementos relevantes de la vida parlamentaria y han mostrado la necesidad de ajustes y hasta de disfunciones en su práctica. Las Jornadas nos permitirán conocer y hasta sistematizar las necesidades de actualización, los retos que exigen cambios y las alternativas a ese fin. Sin duda, recuperaremos las distintas propuestas de reforma y los textos por completo renovados que se han planteado legislatura tras legislatura, les añadiremos nuevas y acertadas iniciativas y quizás reivindicaremos de nuevo la necesidad de actualizar nuestras normas de funcionamiento.

Y, sin embargo, nuestro viejo Reglamento sigue demostrando cada día su utilidad y su capacidad de dar respuesta, con mayor o menor dificultad, a nuevos desafíos.

No hace falta más que echar la vista atrás a los últimos dos años de trabajos del Congreso bajo la pandemia de la COVID 19:

reducción de la presencialidad, acumulación sin precedentes de ausencias parlamentarias por enfermedad o confinamiento, teletrabajo por parte de muchos funcionarios, voto telemático, declaraciones y prórrogas de estado de alarma, concentración de trabajos parlamentarios en un ámbito de urgencia especial. Con nuestro Reglamento hemos conseguido mantener en funcionamiento el Congreso y garantizar el pleno ejercicio de sus funciones legislativa, de control y deliberativa en circunstancias que los redactores del Reglamento no pudieron prever. Ejemplo de ello es que, en el periodo de sesiones de febrero a junio de 2020, durante el cual vivimos el mayor de los confinamientos, de las 15 sesiones plenarias previstas al inicio de periodo de sesiones se celebraron finalmente 18 por las circunstancias excepcionales por las que estábamos atravesando.

Coincidamos al menos en que quienes redactaron este Reglamento y quienes lo han ido actualizando mediante reformas, normas de desarrollo e interpretación hicieron un buen trabajo, atestiguado no sólo por su permanencia sino sobre todo por su eficacia en la mayor parte de los temas. Y permítanme destacar que, a pesar de mantener el texto de 1981, lo hemos actualizado y desarrollado en numerosos aspectos; y en esta legislatura se están tramitando distintas propuestas de reforma delimitada del Reglamento en materias como la transparencia o los grupos de interés y se ha culminado la modificación del artículo 82.2 con el objeto de ampliar los supuestos de voto telemático a fin de posibilitar la atención a las actividades internacionales de nuestros parlamentarios.

Decía Iñaki Gabilondo en una entrevista de hace unos años en TVE, refiriéndose al periodismo y sus cambios, que estamos muy pendientes de las novedades, de lo que pasa, y muy poco de lo que queda, de lo que se mantiene, se consolida y se incorpora a nuestra vida diaria. Y seguía afirmando «¿el periodismo tiene que cambiar? Por supuesto. ¿Tiene que incorporarse a todas las novedades y los desafíos tecnológicos? Desde luego que sí. Si no se morirá. Pero... como se le vaya a olvidar que lo que le sostiene y le sostendrá, siempre, tendrán que ser esos elementos básicos y estables que son la independencia, la calidad, los protocolos a cumplir con toda exactitud, la decencia, la honestidad... Como se le olvide eso, o sea, como se

crea que uno se actualiza subiéndose a surfear sobre las olas de todo lo que pasa perdiendo esa referencia de base, está seco.»

Creo que lo mismo puede y debe decirse de la democracia parlamentaria. Podemos y debemos actualizar tanto como queramos los medios, la técnica y los instrumentos parlamentarios. Pero sus principios fundamentales, aquellos que lo hacen relevante y útil, que lo definen frente a otras formas de debate político, deben seguir estando en la base de sus nuevas regulaciones. Los principios del Reglamento de 1982 siguen vigentes y por eso nos han permitido afrontar los desafíos que el Congreso ha vivido en estos cuarenta años y cualquier reforma debe valorar como fundamental la continuidad de esos principios fundamentales; valorar lo que queda, desde luego, tanto si no más que lo que cambia.

Permítanme que me detenga en alguno de esos principios:

- La garantía de la funcionalidad de las instituciones, desde luego la parlamentaria, pero también la gubernamental y su equilibrio.
- El respeto hacia las posiciones contrarias y la posibilidad de expresarlas, reconociendo así el pluralismo de nuestra sociedad y la voluntad de convivencia y de entendimiento.
- Y, a la vez, la estricta ordenación de esas posiciones en función del respaldo electoral obtenido.
- Una ordenación que persigue ante todo que los debates parlamentarios, el legislativo y el de control, se desarrollen de modo ordenado, con garantías, con rigor y con la vocación de alcanzar acuerdos o exponer razonadamente alternativas y discrepancias.
- Una ordenación que recuerda constantemente la importancia del debate político, pero también sus límites y la necesidad de garantizar la libertad y la autonomía de la sociedad y los ciudadanos.
- Pero, sobre todo, es fundamental el carácter compartido y asumido conjunta y globalmente de las reglas del juego parlamentario. Como todo consenso, el Reglamento de 1982 tiene enorme valor por su contenido, pero también por su carácter acordado. Compartir las reglas de funcio-

namiento democrático es fundamental y no hay cambio material que compense una eventual ruptura del gran acuerdo sobre esas reglas.

Hoy, en nuestros tiempos políticos, alcanzar nuevos acuerdos y consensos es especialmente difícil. El enfrentamiento partidista y la polarización parecen dominar el escenario político no sólo, pero también, en nuestro país.

Sin duda, para alcanzar ese nuevo consenso, o, siendo menos ambicioso, para completar nuestro Reglamento con reformas parciales que mantengan su carácter de norma compartida y asumida por todos, debates como el que recoge este número de la Revista de la Cortes Generales son de enorme utilidad: desde luego por la opinión de los expertos que en este caso combinan acertadamente la reflexión académica con el conocimiento y la sabiduría nacida de la práctica de los servicios jurídicos de la Cámara; y también con la experiencia, la sensibilidad y la voluntad de los propios parlamentarios.

Sólo sobre esas tres distintas y complementarias formas de conocimiento puede alcanzarse un acuerdo digno de integrarse en nuestro Reglamento, o incluso de sustituirlo. Un acuerdo que responda a la naturaleza del Congreso que es, principalmente, de todos los ciudadanos que lo conforman mediante sus legítimos representantes, los diputados y diputadas, y hoy, esencialmente, los grupos parlamentarios.

El contenido de las distintas contribuciones que integran el presente volumen es del máximo interés y constituye un excelente balance de las virtudes y los retos de norma ordenadora de la vida interna de la Cámara.

Meritxell Batet Lamaña

Mesa de Secretarios Generales
Board of General Secretaries

INTERVENCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

SPEECH OF THE GENERAL SECRETARY OF DEPUTIES' CONGRESS

Carlos GUTIÉRREZ VICÉN
Secretario General del Congreso de los Diputados
Letrado Mayor de las Cortes Generales

I. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de enero (los días 26 y 27) tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados las Jornadas Parlamentarias en las que se conmemoraba el 40 Aniversario de la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados. La iniciativa, que recupera una antigua práctica lamentablemente interrumpida durante un largo período, fue impulsada por el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED y la Fundación Giménez Abad.

Tras la inauguración por la Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados, D.^a Meritxell Batet Lamaña, tuvo lugar una Mesa de Secretarios Generales moderada por María Salvador Martínez y en la que tuve el honor de compartir sesión con Luis María Cazorla Prieto, Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, Piedad García-Escudero Márquez y Manuel Alba Navarro. Es decir, con todos los ex Secretarios Generales del Congreso que todavía se encuentran en servicio activo en el Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales y que, junto a Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui y Emilio Recoder de Casso completan el conjunto de quienes ocuparon este cargo desde la aprobación del Reglamento en 1982 hasta la actualidad.

A petición del Comité de Dirección compuesto por Elviro Aranda Álvarez, José Tudela Aranda, María Salvador Martínez y Rafael Bustos Gisbert y, agradeciéndoles tanto la iniciativa como la posibilidad de asistir como ponente, recojo a continuación mi intervención tan sólo corregida en los puntos estrictamente necesarios para adaptar el texto a las modificaciones aprobadas en el tiempo que media entre la celebración de las Jornadas y su publicación. En concreto he creído conveniente hacer referencia a la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 26 de mayo de 2022, por la que se modifica el artículo 82.2 en materia de voto por el procedimiento telemático, la Resolución de la Presidencia sobre Secretos Oficiales de 26 de abril de 2022, y la Proposición de reforma del Reglamento presentada por los grupos parlamentarios Republicano, Plural y Vasco (EAJ-PNV) sobre el uso de las lenguas oficiales y reconocidas estatutariamente en sus Comunidades Autónomas en el Congreso de los Diputados.

II. PRESENTACIÓN

Parece obligado comenzar agradeciendo a la Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados la amabilidad de acoger la celebración de estas Jornadas en la Cámara, así como sus palabras de apertura que, por otra parte, reflejan el interés por las reflexiones que suscita el hecho de que próximamente se cumplan 40 años de la aprobación del Reglamento del Congreso. Naturalmente, es preciso agradecer también a los organizadores, Elviro Aranda, José Tudela, Rafael Bustos y especialmente a María Salvador Martínez, que además nos preside y modera, la iniciativa de organizar estas Jornadas y ofrecerme la posibilidad de asistir como ponente junto a mis predecesores en la Secretaría General. Ello es para mí, además de un verdadero honor, un auténtico placer, ya que me proporciona una ocasión más de aprender de sus conocimientos teóricos, de su sentido práctico y de su experiencia que entre todos los Secretarios Generales presentes y, con las únicas ausencias de Nicolás Pérez-Serrano y de Emilio Recoder (hoy jubilados), casi abarca la totalidad del período de vigencia del Reglamento de 1982.

Teniendo en cuenta esto, entiendo que me debo centrar en el tiempo que me ha tocado vivir a mí en la Secretaría General de la Cámara desde marzo del año 2014 hasta la actualidad; es decir, prácticamente los últimos ocho años. Y si tuviera que resumir en dos palabras las circunstancias que han marcado este período yo escogería fragmentación y pandemia. En este sentido empiezo recordando un hecho, por más notorio que éste sea (y que quizá van a mencionar también mis compañeros de mesa) como lo es el de que el cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso, como también ocurrió con el de la Constitución, coincide con una etapa de profundos cambios políticos en nuestro país. En ella y durante un período de tiempo relativamente breve hemos vivido experiencias que hace unos años nos hubieran parecido hipótesis de laboratorio, más propias de la política-ficción que de la realidad cotidiana o probable.

Así, por ejemplo, las legislaturas fallidas (XI y XIII) en que hubieron de repetirse las elecciones generales, la celebración de hasta tres sesiones de investidura en el mismo año 2016, o la aprobación de una moción de censura por primera vez en nuestra experiencia constitucional el 1 de junio de 2018. Cuestiones todas ellas que no son sino el reflejo de la ruptura del sistema bipartidista de alternancia en el Gobierno y su sustitución por un fenómeno, común hoy en toda Europa, como es la fragmentación parlamentaria en el Congreso este fenómeno se ha ido agudizando en cada proceso electoral (cuatro elecciones generales desde 2015), hasta llegar a la actual XIV Legislatura en la que están representados en la Cámara un total de 24 formaciones políticas y constituidos diez grupos parlamentarios, el mayor número de grupos conocido hasta el momento. De forma que, si bien no cabe hablar de atomización, sí sería posible calificar la situación de «fragmentación severa», con todas las consecuencias que ello conlleva en cuanto a la organización y funcionamiento de la Cámara, materias primordiales del Reglamento.

Y, sobre todo, esta situación influye también en el ámbito extraparlamentario, con la formación, también por primera vez en nuestra historia constitucional, de un Gobierno de coalición que, lógicamente, carece de la estabilidad y la cohesión de los antiguos gobiernos monocolor propios del bipartidismo, especialmente si estaban apoyados por una mayoría absoluta en el Congreso.

A ello se han unido otros problemas derivados de la división existente también en cuanto a la valoración del modelo de distribución territorial del poder con su principal manifestación en Cataluña. Allí hubo de aplicarse el mecanismo previsto por el art. 155 de la Constitución (un precepto que años antes la doctrina había considerado siempre como pensado para regular supuestas «patologías» en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero con la idea de que nunca llegaría a ser aplicado) a raíz de la declaración unilateral de independencia formulada en el Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, con todas las vicisitudes posteriores que incluyeron la elección de cuatro diputados y un senador que se encontraban en situación de prisión preventiva y que hubieron de ser suspendidos en sus derechos como parlamentarios. Acontecimientos en los que algunos han querido ver el agotamiento del modelo del Estado autonómico diseñado en el Título VIII y la necesidad de su modificación.

A todo lo anterior ha venido a sumarse finalmente la pandemia provocada por la enfermedad del coronavirus SARS-CoV-2, ya conocida como la COVID-19, con los efectos de todos conocidos desde marzo de 2020 en adelante: declaración de los estados de alarma, confinamiento, reuniones virtuales, votaciones telemáticas, etc. siempre buscando soluciones prácticas a problemas por completo nuevos, generados por la crisis sanitaria y que, como en otros muchos países, obligaron y todavía hoy nos obligan a movernos en un difícil equilibrio entre la necesidad de mantener las Cámaras en funcionamiento y respetar al mismo tiempo las restricciones y las medidas de prevención establecidas con carácter obligatorio para toda la población.

Todo ello, además, en medio de un gran debate político sobre el modo de afrontar la pandemia, al que tampoco han sido ajenas las discusiones de índole jurídica como lo muestran los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional que ya se han resuelto en alguno de los casos con sentencias igualmente no exentas de polémica. Y otro tanto cabría decir sobre el variado panorama de pronunciamientos de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia de las distintas Comunidades Autónomas en relación con algunas de las medidas

adoptadas durante el período llamado de la «cogobernanza» que, en no pocas ocasiones, han exigido llegar hasta el Tribunal Supremo.

Todo ello ha sido ya objeto de numerosos estudios que han comparado las distintas soluciones ofrecidas en los Parlamentos extranjeros y también en las distintas Cámaras autonómicas. No es posible referirse a ello, tan sólo mencionaré que frente a lo ocurrido en algunos Parlamentos autonómicos y extranjeros el Congreso, desde un primer momento se inclinó por mantener la presencialidad de las sesiones, exigida por el TC en SSTC 19 y 45/2019, acudiendo al formato de asistencia reducida en distintos porcentajes según las fases de la situación sanitaria y por acuerdo de los grupos parlamentarios y al complemento de la ampliación de los supuestos reglamentarios de autorización del voto telemático, llegando en ocasiones a su total generalización, en este caso por acuerdos de la Mesa adoptados por analogía; lo que, a juicio de Piedad García-Escudero, que comparto plenamente, parece haber sido el mal menor, o el camino menos irregular desde el punto de vista jurídico.¹

III. BALANCE

En este contexto se cumple el 40 Aniversario del Reglamento del Congreso, y la celebración requiere, me parece a mí, hacer un balance de los años de vigencia de la norma; pero, naturalmente, señalando los aspectos que a la vista de la experiencia de los años transcurridos deben ser sometidos a revisión.

En este sentido el juicio no puede sino ser positivo. Con todas las críticas que se le puedan hacer (y se le han hecho) y con todos los defectos que se le pueden reprochar (y se le han reprochado) al Reglamento del Congreso de los Diputados aprobado el 10 de febrero de 1982, lo cierto es que la mayoría de ellos se refieren a la falta de adaptación de la norma a una realidad tan cambiante como la vida parlamentaria misma. De forma que de una legislatura a otra las necesidades son completamente distintas y, desde esta perspectiva también, la falta de adaptación a las exigencias de los cambios sociales

¹ García-Escudero Márquez, Piedad. La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID 19. *Teoría y Realidad Constitucional*. N°46. p.271-308.

y, de manera muy especial en los últimos tiempos, la incapacidad de responder a las exigencias de los ciudadanos. En otras palabras, se destaca la parte de responsabilidad que puede tener el Reglamento en la falta de sintonía entre los representantes y sus representados.

Sin embargo, no es justo achacar esta situación a la redacción de la norma o a la configuración que hace de los órganos parlamentarios y su funcionamiento, sino más bien a las dificultades para conseguir su reforma. La cuestión aparentemente menor de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados se ha convertido en una verdadera asignatura pendiente, tal y como puedan ser en otro plano y salvando las distancias la reforma del Senado, o, más cercana a la nuestra, la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales que para regir las sesiones conjuntas de ambas Cámaras prevé el art. 72.2 de la Constitución. Como en todos estos casos, resulta curioso el contraste entre el deseo manifestado prácticamente por todos los grupos políticos con representación parlamentaria de llevar a cabo una reforma completa del Reglamento del Congreso y la falta de éxito en todos los intentos al respecto.

Es llamativo que, en cambio, se hayan aprobado numerosas reformas parciales y ninguna de ellas haya permitido introducir más cuestiones que las concretamente pactadas para asuntos muy limitados y particulares. Y para entender este resultado, en cierto modo frustrante, debe atenderse sin duda al procedimiento agravado que está previsto para las reformas reglamentarias, lógica consecuencia de su procedimiento de aprobación, que requiere, como es sabido, la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad (art. 72.1 de la Constitución), todo ello para evitar lo que Von Balsassina llamaba «golpes de mayoría».

En la práctica se busca un reforzamiento del acuerdo existente sobre las reformas, de manera que se constate el apoyo de los principales grupos parlamentarios. Esto provoca, de hecho, que se dé una mayor dificultad a la hora de conseguir el consenso para una reforma completa del Reglamento, cuya necesidad, sin embargo, se viene invocando por dichos grupos desde hace años. Por ello todas las reformas que se ha conseguido aprobar han sido reformas parciales dirigidas a adoptar algunos preceptos concretos a las nuevas normas o circunstancias políticas (por ejemplo, el artículo 46 que enumera

las Comisiones Permanentes Legislativas para adaptarlo a las distintas modificaciones de la planta ministerial) o el artículo 82.2 para permitir la emisión del voto por el procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impida el desempeño de la función parlamentaria, como ocurrió con la reforma de 21 de julio de 2011.

De esta forma, el Reglamento del Congreso de 1982 ha sido objeto de dieciséis reformas parciales entre los años 1993 y 2022. La última ha sido la aprobada el 26 de mayo de este año, precisamente para modificar el art. 82.2 para ampliar los supuestos en que se permite el voto por el procedimiento telemático.

En cambio, los intentos de aprobación de un nuevo texto completo del Reglamento no han concluido con éxito a pesar de que se vienen repitiendo desde la III Legislatura. Quizá la razón se encuentra, como opina Ignacio Astarloa, en que los partidos políticos españoles, todos ellos sin distinción, no piensan lo mismo sobre el Parlamento cuando están en el Gobierno que cuando están en la oposición. Cuando tienen mayoría en las Cámaras rechazan lo mismo que propusieron cuando eran minoría y perseguían apretar al Gobierno mayoritario con todas las armas a su alcance. En su obra sobre el Parlamento moderno, afirma que ha faltado durante todo este tiempo generosidad para perseguir el interés general y mayor responsabilidad institucional.²

La cuestión ha sido suficientemente estudiada desde distintos puntos de vista y enseguida volveremos sobre ello, pero a mí me interesa destacar, a efectos de hacer un juicio valorativo de la norma y de su aplicación en sus 40 años de vigencia, que no debe apuntarse en su contra la falta de adaptación a la realidad social y parlamentaria: el Reglamento es hijo de su tiempo y responde a las necesidades y circunstancias propias del momento en que nació para sustituir al Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977. Y si no se ha reformado con mayor profundidad es porque no ha existido la voluntad política que reuniese la mayoría necesaria para ello.

² Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. *El parlamento moderno: importancia, descrédito y cambio*. 1ª ed. Madrid. Iustel, 2017. p. 300.

Antes al contrario, a mi juicio, ha de reconocerse al texto de 1982 una virtud propia de otras normas como la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985, cuyo largo periodo de vigencia, con algunas modificaciones parciales, demuestra su capacidad de adaptación a las circunstancias. Dado que en la vida parlamentaria es imposible prever todas las necesidades que se van a plantear, justo es reconocer que el Reglamento de 1982 con su escueta regulación de muchos aspectos ha permitido hacer frente a muy diferentes situaciones contando, en no pocas ocasiones, con la posibilidad de aprobar normas complementarias, normas interpretativas y supletorias que como las resoluciones de la Presidencia y las normas y resoluciones de la Mesa y de las Mesas del Congreso y el Senado han venido a desarrollar en número cercano a la cincuenta, muy diversos procedimientos parlamentarios o cuestiones más generales como las Normas de 20 de enero de 2015 para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara; o el Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta de 1 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales.

IV. INTENTOS DE REFORMA GLOBAL

Sin embargo, esto no oculta el hecho de que, como hemos advertido antes, existe desde hace décadas la consideración de que las anteriores normas complementarias no son sino «parches» o soluciones parciales que no pueden satisfacer la necesidad de aprobar un nuevo texto reglamentario completo. Demanda que se manifestó ya en el temprano intento de la III Legislatura en la que la Propuesta de un texto articulado completo llegó a ser informado por la Ponencia de la Comisión de Reglamento y en la IV Legislatura se presentó otra propuesta similar que fue dictaminada por dicha Comisión en marzo de 1993. Posteriormente y con paréntesis en distintas legislaturas en las que se interrumpieron los trabajos de la Comisión de Reglamento (la V y la IX, por ejemplo) los esfuerzos por concluir una reforma completa del Reglamento siguieron, bien mediante la designación de Ponencias en el seno de la Comisión (así en la VI y

en la X Legislaturas) o mediante el procedimiento más informal de la formación de grupos de trabajo, como ocurrió en la VII y en la VIII Legislatura en las que, curiosamente, se llegó a avanzar más en cuanto a la plasmación de los distintos puntos de acuerdo a los que habían llegado los grupos parlamentarios. Así en la X legislatura en que se constituyó una Ponencia que trabajó con la base de la conocida como «Propuesta Marín» por el empeño que puso este Presidente en su aprobación y que finalizó sus trabajos en diciembre de 2014 con la constatación de que no parecía posible avanzar en las negociaciones en busca de consenso.

A partir de entonces, y aunque se han presentado algunas solicitudes de constitución de una Ponencia para la reforma (como la del Grupo Socialista en la breve XI Legislatura) las iniciativas de reforma se han canalizado mediante las proposiciones de reforma presentadas por los grupos parlamentarios. Así en la XII se presentaron un total de diez que, aparte de las que se referían a la adaptación de las Comisiones Legislativas Permanentes del art. 46.1, se referían a cuestiones como el seguimiento del cumplimiento por parte del Gobierno de los acuerdos parlamentarios sin fuerza de ley, o la regulación de los lobbies o grupos de interés, cuestión esta que sigue importando a los grupos parlamentarios puesto que fue el objeto de otras proposiciones presentadas en la XIV Legislatura, así la última proposición presentada por el Grupo Parlamentario Socialista para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés, y la del Grupo Popular sobre la misma materia, ambas en abril de 2021.

Aparte de las anteriores se presentaron también algunas iniciativas que trataban de resolver los conflictos entre los grupos parlamentarios que empezaron a surgir con el fraccionamiento de las mayorías: así la proposición del Grupo Parlamentario de Unidas Podemos para modificar los arts. 111 y 126 del Reglamento con la finalidad de fijar los límites formales a los que el Gobierno debe atenerse para ejercer la facultad que le atribuyen para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. En el fondo de esta proposición de reforma se encuentra el problema planteado con el uso de esta facultad por parte del Gobierno de la primera

mitad de la XII Legislatura y el planteamiento de sendos conflictos entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional por la negativa de la Mesa de la Cámara de aceptar dos de los llamados «vetos» del Gobierno. Como es sabido, el Tribunal falló a favor del Congreso de los Diputados desestimando el conflicto en las SSTC 34/2018 y 44/2018.

Y en una línea similar la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso sobre limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas que fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Es significativo que la proposición se presentó en septiembre de 2017, cuando el Grupo Socialista estaba en la oposición, y fue tomada en consideración el 30 de octubre de 2018, cuando ya se había aprobado la moción de censura y producido el cambio de Gobierno. Sin embargo, la proposición de reforma no pasó de este trámite.

En definitiva, el proceso ha sido estudiado suficientemente y no es posible hacer aquí ni un análisis exhaustivo de los asuntos tratados ni, seguramente, nuevas aportaciones que arrojen luz sobre el futuro de la reforma. Bástenos señalar que la búsqueda de la reforma se ha ido abriendo camino entre reformas parciales, normas complementarias, ponencias y grupos de trabajo informales, hasta llegar a la presentación de iniciativas por parte de los grupos que no sólo no son tratadas con los demás grupos parlamentarios aunque sea de manera tentativa, si no que, en ocasiones muestran abiertamente la existencia de perspectivas enfrentadas. En esta última fase no ha sido ajeno el fenómeno de la fragmentación y un buen ejemplo de ello sería la proposición de reforma presentada por los grupos parlamentarios Republicano, Plural y Vasco (EAJ-PNV) de reforma del Reglamento sobre el uso de las lenguas oficiales y reconocidas estatutariamente en sus Comunidades Autónomas en el Congreso de los Diputados (BOCG Congreso de los Diputados, serie B, núm. 253-1, de 10 de junio de 2022).

V. PROPUESTAS

No parece posible concluir sin una enumeración, por supuesto no exhaustiva, de los aspectos que se apuntan como objeto posible de

reforma deducidos, tanto de todos los trabajos anteriores, como de los problemas surgidos más recientemente.

Así, del examen de los distintos textos provisionales o borradores elaborados durante los trabajos desarrollados en el seno de la Comisión de Reglamento desde la III a la X Legislaturas, así como de los puntos esenciales de acuerdo entre los grupos que trascendieron y de las proposiciones de reforma que se han presentado desde la XI Legislatura a la actualidad, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

1^a) Existe un primer grupo de modificaciones respecto de las que parece haber un acuerdo básico en el que se incluyen cuestiones muy diversas que van desde las que afectan a los grupos parlamentarios como el número de los portavoces, el funcionamiento del Grupo Mixto (cuestión que adquiere nuevo interés con la existencia de varios grupos como el Plural o, en ocasiones, Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común que, de facto, funcionan como verdaderos Grupos Mixtos alternativos) y la cuestión todavía no resuelta de los diputados no adscritos, aunque en este caso, vinculado al pacto antitransfuguismo, existen bastantes divergencias en cuanto a su plasmación concreta.

Cuestiones referidas al procedimiento legislativo, como la celebración obligatoria del debate de totalidad (es decir, la inversión de la previsión del artículo 148) y la simplificación mediante la eliminación del debate de enmiendas singulares en el Pleno y la nueva regulación del debate presupuestario.

Asimismo, habría que mencionar, en relación con otros procedimientos, la mejora técnica general de la regulación de las comparecencias, del acceso a secretos oficiales y gastos reservados³. Y el reforzamiento de las facultades investigadoras de la Comisión del Estatuto de los Diputados, o el incremento de las funciones de la Comisión de Peticiones.

³ Aunque no puede olvidarse que, mediada la XIV Legislatura, no fue posible constituir la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados prevista en la Ley 11/1995, sino hasta que se fijó en la mayoría absoluta, la mayoría necesaria para elegir a sus miembros, mediante la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre Secretos Oficiales, de 26 de abril de 2022 (BOCG. Serie D. nº 444, de 27 de abril de 2022), que levantó cierta polémica.

2ª) En cuanto a las reglas generales de funcionamiento, existía un alto grado de consenso sobre cuestiones como la de las reuniones de las Mesas de las Comisiones junto a los portavoces de los grupos parlamentarios, la extensión del principio de publicidad de las sesiones de Comisión, la incorporación de la figura de las resoluciones internas (las normas complementarias) o la regulación detallada del Debate sobre el estado de la Nación.

3ª) Mención aparte requerirían aquellas cuestiones relativas al estatuto de los diputados, como su retribución, protección social, garantías parlamentarias, regulación de su tratamiento protocolario y de sus deberes y régimen disciplinario respecto de los que se plantea la conveniencia de abordarlos conjuntamente con los que afectarían a los senadores e, incluso, como materia propia de un futuro Reglamento de las Cortes Generales.

4ª) En esta línea parece existir también consenso en la oportunidad de incluir algunas medidas que incidan en la consecución de un Parlamento más abierto y cercano a los ciudadanos como la introducción de mecanismos de participación y colaboración tales como establecimiento de un trámite obligatorio de comparecencias de expertos al principio de la tramitación de las iniciativas legislativas, y la regulación de las relaciones de los diputados y los grupos parlamentarios con los grupos de interés o lobbies (respecto de lo cual se han presentado distintas propuestas de reforma por diferentes grupos parlamentarios, desde el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió y el Grupo Parlamentario Popular, hasta el Grupo Socialista, en la XIV Legislatura, la última proposición presentada por estos últimos en abril de 2021.

Asimismo, existe un amplio grado de acuerdo en la necesidad de incorporar medidas de transparencia y de lucha contra la corrupción en la línea de las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción creado en el seno del Consejo de Europa (GRECO). Todo ello en la línea del Código de Conducta de las Cortes Generales.

La idea sería poder incorporar tanto en el Reglamento del Congreso como, en su caso, en el del Senado, las medidas necesarias para dotar de fuerza obligatoria las previsiones del Código amparando la capacidad sancionadora de las Mesas o las Presidencias de las Cámaras en caso de infracción.

5ª) Junto a estos aspectos existe otra serie de cuestiones en las que tradicionalmente se han centrado las divergencias de más difícil resolución. Entre ellas están, además de la pretensión del uso de las lenguas cooficiales en alguna Comunidad Autónoma, los requisitos para la constitución de grupos parlamentarios que han sido una preocupación constante en todos los proyectos de reforma, pero que adquieren una importancia especial con la fragmentación y la multiplicación de los grupos que, aparte de forzar la reunión de parlamentarios provenientes de distintas formaciones políticas provoca otras muchas consecuencias derivadas de la dificultad para alcanzar acuerdos, como la representación proporcional en los distintos órganos parlamentarios, la ordenación y duración de los debates, etc. Así como diversos aspectos de la figura de los diputados no inscritos y de la llamada «firma de complacencia»; la regulación definitiva de las comisiones de investigación, respecto de las cuales y a la vista de algunas experiencias recientes como la ocurrida en la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JKS022 de SPANAIR, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y especialmente la STC 133/2018, de 13 de diciembre que, partiendo de que la potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría corresponde, en exclusiva, a jueces y tribunales, señala que las Cámaras carecen, en el desempeño de su actividad investigadora, de facultades directamente sancionadoras y que excede del marco propio de estas Comisiones no solo cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos, o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación. «Todo ello sin perjuicio de que si en el curso de una investigación parlamentaria advierten indicios o sospechas de supuestas conductas delictivas, puedan ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.»

La regulación de las preguntas al Presidente del Gobierno en el Pleno, o la posibilidad de incorporar al Reglamento las interpelaciones dirigidas directamente a aquel.

6ª) Finalmente, después de la experiencia vivida con la situación sanitaria derivada de la pandemia, la modificación relativa al uso

de los medios telemáticos para celebrar algunas reuniones y, sobre todo, para emitir el voto en las sesiones plenarias.

En cuanto a lo primero, distintos grupos parlamentarios (Vox, Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y Plural a instancias de Junts per Catalunya) presentaron distintas proposiciones de reforma del Reglamento del Congreso para permitir la celebración de sesiones con intervención de los oradores de forma telemática. Proposiciones que se presentan en plena pandemia y durante la vigencia de las medidas adoptadas en el primer estado de alarma, teniendo en cuenta que una nota de la Secretaría General de 25 de marzo de 2020 sobre la posibilidad de realizar sesiones del Pleno, las Comisiones y otros órganos de la Cámara mediante el sistema de videoconferencia, que respondía a las solicitudes de varios grupos parlamentarios, concluía rechazando la posibilidad de intervenir por videoconferencia en las sesiones plenarias, salvo que se modificase el Reglamento permitiéndolo en ese caso solo por motivos excepcionales y teniendo en cuenta que el Congreso no cuenta, por el momento, con los medios técnicos necesarios para poder celebrar una sesión plenaria mediante videoconferencia. En cuanto a las Comisiones, la nota señalaba que las dificultades técnicas eran, seguramente, menores, pero no las objeciones jurídicas pues también eran de aplicación las normas reglamentarias sobre el debate y la jurisprudencia del TC., en especial la STC 19/2019 que afirma que «La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico –la sede del Parlamento– no tiene solo como finalidad garantizar que los parlamentarios pueden ejercer su función representativa en un lugar en el que no puedan ser perturbados, sino que cumple también una función simbólica, al ser ese el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esa institución.» Tales proposiciones no han seguido su tramitación ni parece que lo vayan a hacer o a verse acompañadas de otras iniciativas similares una vez que hayan desaparecido las circunstancias excepcionales de la pandemia. Aunque es cierto que se han celebrado por este sistema reuniones de órganos de gobierno como la Mesa y la Junta de Portavoces, así como la mayoría de las Mesas y Portavoces de las distintas Comisiones, quizá en este ámbito se puede pretender actuar

estableciendo su previsión reglamentaria. Sin embargo, y aunque estos órganos trabajan a puerta cerrada, y no ejercen las funciones constitucionales del Pleno y de las Comisiones, lo ideal sería que tan sólo se mantuvieran este tipo de reuniones en circunstancias muy extraordinarias como las que hemos vivido o estamos viviendo.

En cuanto al segundo, como es sabido, la reforma por la que se modifican los artículos 79 y 82 del Reglamento para permitir el voto por el procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave fue aprobada el 21 de julio de 2011, al final de la IX legislatura. Trae causa de la naturaleza personal e indelegable del voto de los parlamentarios que dispone el artículo 79.3 de la Constitución y que reitera para los diputados el art. 79.2 RC. En aplicación de esta reforma se aprobó la Resolución de la Mesa de 21 de mayo de 2012, en la que se exige un acuerdo motivado caso por caso y en el que se establezca el periodo por el que se concede este derecho y los puntos del orden del día sobre los que se puede ejercer: debates de totalidad de proyectos de ley, toma en consideración de proposiciones de ley, convalidación de decretos-leyes, etc., pero no cuestiones como proposiciones no de ley, mociones o dictámenes de Comisión sobre los que, hasta el último momento, cabe aceptar enmiendas. La reforma alcanzó un alto grado de consenso porque venía a permitir superar una situación indeseable derivada de la imposibilidad de sustituir a los parlamentarios, pero es visible el carácter muy restrictivo con que se configuró esta posibilidad.

Sin embargo, la necesidad ha llevado a la ampliación de la utilización del sistema previsto en el art. 82 a causa de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19 y la correspondiente declaración del estado de alarma por el Gobierno mediante el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo. Habida cuenta de las especiales circunstancias concurrentes que dificultaban el normal desempeño de la actividad parlamentaria, la Mesa de la Cámara acordó el 19 de marzo de 2020 permitir la utilización de este procedimiento de votación con carácter general por todos los diputados, previa petición del correspondiente grupo parlamentario. Esta posibilidad prevista mientras durase el estado de alarma se extendió por acuerdo de 16 de junio de 2020, «hasta la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, según lo previsto en el art. 2.3 del Real

Decreto 21/2020, de 9 de junio.» En el Acuerdo de 16 de julio y de modo excepcional, una vez comprobado el parecer favorable unánime de todos los portavoces, el procedimiento telemático fue el establecido de manera exclusiva para los 350 diputados para la votación del elevado número de enmiendas al Dictamen de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica. Más tarde, por Acuerdo de 26 de octubre de 2021 se restableció el voto presencial con carácter general permitiendo las excepciones del artículo 82, aunque considerando que encajarían con estos supuestos los casos positivos por COVID-19, así como los de aislamiento obligatorio por contacto estrecho. Este acuerdo es el que ha permitido todavía acordar el voto telemático en las sesiones plenarias al amparo de la previsión de que «la Mesa podrá establecer que, atendiendo a su duración u otras circunstancias que así lo aconsejen en determinadas votaciones, la totalidad de los diputados emitan su voto por el procedimiento telemático».

Lo cierto es que a pesar de su previsión originalmente restrictiva, las facilidades que ofrece este sistema siguen produciendo muchos debates y las consecuencias derivadas de una creciente extensión del mismo no parecen preocupar a los grupos parlamentarios que ya el 19 de septiembre de 2017 presentaron una proposición de reforma suscrita conjuntamente por todos los grupos de la XII Legislatura para modificar el art. 82 del Reglamento extendiendo la posibilidad de emitir el voto por el procedimiento telemático «a los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias Internacionales cuando la participación en sus actividades oficiales les impida la asistencia a la votación en una sesión plenaria, siempre que dicha participación haya sido autorizada por la Mesa». Aunque dicha proposición de reforma no fue sometida al trámite de toma en consideración por el Pleno, la idea ha sido reiterada por distintos portavoces y finalmente se plasmó en una proposición de reforma suscrita por todos los grupos parlamentarios que se ha aprobado como Reforma del Reglamento del Congreso por la que se modifica el artículo 82.2, el 26 de mayo de 2022 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 246.3, de 1 de junio, publicada también en el BOE, núm. 132, de 3 de junio de 2022). Con ella se amplían los supuestos en que se permite el voto por el procedimiento telemático, además de a «situaciones excepcionales de especial gravedad en que,

por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias, se considere suficientemente justificado» por la Mesa, a los «miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias, o a los Diputados y Diputadas que tuvieran compromisos de representación institucional en el extranjero en cumbres europeas, iberoamericanas, de la OTAN, del G-20, así como reuniones oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de sus Convenciones, o asimilados, cuando la participación en sus actividades oficiales les impida la asistencia a la votación en sesión plenaria».

En fin, no parece necesario insistir en que hoy en día, con el Parlamento más fragmentado que hemos conocido desde la restauración de la democracia, y la polarización extrema de las posiciones políticas que agudiza las consecuencias de la ausencia de mayorías estables, las condiciones no son las mejores para llegar a un acuerdo que finalice con éxito. Hoy en día la posibilidad de una reforma global del Reglamento del Congreso de los Diputados como otras tantas cosas, una reforma electoral, la reforma constitucional, etc. parece más lejana que nunca.

INTERVENCIÓN DEL EX SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

SPEECH OF THE FORMER GENERAL SECRETARY OF DEPUTIES'
CONGRESS

Manuel ALBA NAVARRO
Letrado Mayor del Senado 1990/2002
Secretario General del Congreso de los Diputados 2004/2014

En 2022 se cumplen cuarenta años de vigencia del Reglamento del Congreso de los Diputados. Y cuarenta y uno desde que, felizmente, uno trabaja como Letrado de las Cortes Generales. Mi vida profesional ha discurrido así paralela con la existencia de la norma.

Muchas, muchísimas cosas han cambiado desde 1982. Difícil a veces reconocerse en la persona que uno fue. Y, desafiantes, ahí siguen incólumes el Congreso de los Diputados y su Reglamento. Su permanencia es, en sí misma, un símbolo de éxito y funcionalidad.

Como he tenido de exponer en algún trabajo, el sistema constitucional ha demostrado de manera reiterada y constante que su flexibilidad es una de sus características más sobresalientes. El cambio radical en el sistema de partidos, la gestión de artículos cuya aplicación parecía impensable en 1978 (v.gr. el art.155), la sucesión en la Corona a pesar de la ausencia de normativa de desarrollo de la propia Constitución, el triunfo de mociones de censura que siempre se intuyeron imposibles y tantas y tantas circunstancias inconcebibles en su momento, no han necesitado de profundas reformas del texto constitucional. Ha bastado con una aplicación prudente y adaptada a los nuevos tiempos de sus preceptos.

Exactamente igual sucede con el Reglamento del Congreso de los Diputados. Fruto de un concreto momento histórico en el que era evidente que unos se iban y otros llegaban, su dilatada vigencia demuestra de manera inapelable que al Congreso de los Diputados no le ha hecho falta un Reglamento de nuevo cuño para irse adaptando

a tiempos cambiantes y necesidades sobrevenidas. Es cierto que junto a su texto han florecido innumerables normas interpretativas o supletorias e incluso reformas del propio Reglamento. Pero en lo sustancial el diseño original mantiene no solo su vigencia sino también su funcionalidad. A mi entender esto habla bien de sus creadores originales y de quienes han venido sucediéndoles en el tiempo.

También se ha asistido en estas décadas a la consolidación institucional de la Secretaría General. Es justo recordar el mérito de quien alumbró la creación de su moderna estructura orgánica y del correlativo Estatuto del Personal que la acompañó allá por la primera mitad de los años ochenta del pasado siglo. Y de la misma manera debo reconocer el gran mérito de casi todos los Presidentes que se han sucedido en tan importante magistratura, quienes ha alentado, respetado e impulsado el correcto ejercicio de sus tareas. Especial valor atribuyo a la continuidad personal de los diversos secretarios generales facilitada por los Presidentes, que ha permitido consolidar una administración eficaz, autónoma e independiente en el mismo corazón de la política. Un recuerdo de gratitud, pues, para casi todos ellos.

Este panorama de sincera y legítima satisfacción no quedaría, sin embargo, completo si no compartiera que albergo también motivos de preocupación por determinadas circunstancias. No es la ausencia de un nuevo Reglamento una de ellas. Creo, más bien, que los principales riesgos para el Parlamento como institución provienen de los ataques al principio de separación de poderes, a la falta de respeto por el ejercicio de las funciones que la Cortes tienen atribuidas. Y no estoy pensando en actuaciones de personas o entidades privadas. Pienso sobre todo en lo que de un tiempo a esta parte se ha convertido en una desagradable y recurrente constancia: la proliferación de decisiones jurisdiccionales, ordinarias e incluso constitucionales, que han creado una jurisprudencia enormemente lesiva para el poder legislativo. No voy a poner ejemplos concretos que están en la mente de cualquiera. Pero no sería sincero si no compartiera esta preocupación. También es cierto que el Congreso se autoinflige daños severos cuando no elige adecuadamente a los componentes de estos órganos, al menos los que están en su mano. A estas alturas de mi vida he llegado a la convicción de que el llamado *lawfare* existe. Y alimentarlo es suicida.

También me preocupa la deriva que la función asesora de la Secretaría General pueda sufrir como consecuencia de sucesos ajenos al Congreso de los Diputados. Los hechos acaecidos en determinada Comunidad Autónoma y su vertiente parlamentaria han llevado a lo que considero una percepción errónea de las funciones de los Letrados de las Cámaras. Por edad y experiencia me rebelo frente a doctrinas que atribuyen un poder cuasidecisorio a lo que no dejan de ser asesoramientos e informes (mejor o peor fundados) para que quien tiene atribuidas las competencias normativas adopte sus decisiones.

En resumidas cuentas, más de cuarenta años después mi confianza en la institución parlamentaria sigue intacta. La capacidad de autorregeneración de las Cámaras ha quedado acreditada una vez más con el modo en que han afrontado la pandemia a la par que la preocupación antes apuntada se ha incrementado con los sucesivos fallos del Tribunal Constitucional al respecto.

Pero ni siquiera estas preocupaciones debilitarán un ápice mi convicción de estar dedicando mi vida profesional a una institución y una causa que lo merecen.

INTERVENCIÓN DE LA EX SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. 40 AÑOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

SPEECH OF THE FORMER GENERAL SECRETARY OF DEPUTIES'
CONGRESS. 40 YEARS AFTER THE STANDING ORDERS OF
CONGRESS OF DEPUTIES

Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales

Ex Secretaria General del Congreso de los Diputados

y Letrada Mayor de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA FLEXIBILIDAD DE LOS REGLAMENTOS COMO REQUISITO PARA LA PROLONGACIÓN DE SU VIGENCIA. III. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO, BASE DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. IV. OBSTÁCULOS A LA REFORMA REGLAMENTARIA. V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA, AL REGLAMENTO.

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido un honor y un placer participar en las Jornadas de conmemoración del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, tan oportunas y bien organizadas.

Recojo aquí una síntesis de mi intervención en la Mesa de Secretarios Generales, que como tal ha de entenderse, preparada para una breve intervención oral, sin otra pretensión.

Pocas ideas quisiera exponer sobre el Reglamento de la Cámara, vademécum de los letrados de las Cortes Generales y muy en particular de los Secretarios Generales. Parece una extensión de su brazo, siempre a mano. En épocas broncas, como alguna de las que me tocó vivir como Secretaria General, abierto por las páginas de

la disciplina parlamentaria, lo que compartía entonces con algunos colegas de Parlamentos autonómicos.

II. LA FLEXIBILIDAD DE LOS REGLAMENTOS COMO REQUISITO PARA LA PROLONGACIÓN DE SU VIGENCIA

Unas palabras sobre la longevidad de nuestros Reglamentos, que datan de 1982, por más que el del Senado se titule –correctamente– Texto refundido de 1994.

Es la flexibilidad del Derecho Parlamentario, que no la disponibilidad, la que ha permitido esta duración.

Es sabido que los Reglamentos de las Cámaras que componen las Cortes Generales son de difícil reforma, porque las tensiones políticas no permiten su actualización y modernización –como sí ha ocurrido a lo largo de estos años con los Reglamentos de las autonómicas– más allá de retoques puntuales, tipo la adecuación de las comisiones a una nueva división y denominación de los departamentos ministeriales.

Siempre he dicho que solo se conseguirá culminar una reforma integral –pese a que en cada legislatura se trabaja sobre ella– cuando uno de los dos grandes partidos piensa que va a vencer en las inminentes elecciones y el mayoritario que es posible su fracaso, con lo que invertirán sus posiciones, lo que les hace mirar más allá de un interés coyuntural.

En la actualidad, el panorama se ha complicado más con el fin del cuasibipartidismo, y estamos lejos –creo– de sustituir nuestros longevos Reglamentos, que mal que bien han podido afrontar dignamente los cambios en la composición y funcionamiento de las Cámaras, gracias a la flexibilidad de que hablaba.

Flexibilidad no es disponibilidad, como ya defendía en el estudio preliminar a una edición de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 1998¹: la supuesta disponibilidad de las normas

¹ García-Escudero Márquez, P. Estudio preliminar a la edición *Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 33 y ss.

reglamentarias, que Garrorena² considerara la versión atenuada de la formulación extremada de primera hora de la discontinuidad del Reglamento, que no vinculaba a legislaturas futuras. Una y otra serían, en todo caso, expresiones del principio de que la Asamblea es dueña de su Reglamento.

Se calificaría así al Derecho Parlamentario de derecho disponible (lo que constituye, en buena teoría, una *contradictio in terminis*) por su condición de derecho autoestatuido, en el que el creador es a la vez el destinatario de la norma, lo que permitiría actuar al margen del mismo en la medida en que hubiera acuerdo de la Asamblea.

Sin embargo, el carácter de autoestatuido del Reglamento parlamentario debe ser contemplado, desde una perspectiva más correcta, en el marco constitucional, de forma que nunca podrán obviarse por vía de acuerdo trámites o exigencias constitucionales. En este sentido, la constitucionalización de cierto número de reglas de Derecho parlamentario reduce, aparte de la capacidad normativa del Reglamento, la más que discutible disponibilidad sobre el mismo. En todo caso, los parlamentarios deben tener clara conciencia del carácter vinculante de los Reglamentos y, en casos extremos de necesidad, acudir a una reforma urgente de los mismos en puntos de consenso generalizado antes que admitir una infracción, disfrazada de disponibilidad, de los preceptos reglamentarios.

Otra cosa es que los propios Reglamentos contengan en algún lugar concreto una regla de flexibilidad en los trámites de los procedimientos parlamentarios, que permita su adecuación a determinadas necesidades políticas o de actuación rápida. No hay que olvidar que su contenido básico, la fijación de normas procedimentales, posee un carácter instrumental³ que otorga al Derecho parlamentario un margen de apreciación superior a otras ramas del ordenamiento. Pero siempre han de rodearse tales supuestos de las cautelas precisas en orden a

² Garrorena Morales, A. Derecho Parlamentario. En *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, 1995, p. 2347.

³ Como dice el Tribunal Constitucional, las reglas de procedimiento contenidas en los Reglamentos parlamentarios tienen carácter instrumental «respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (artículo 1.1 Constitución Española)» (Sentencia Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, Fundamento Jurídico 1).

evitar que la disponibilidad se convierta en instrumento en manos de la mayoría para hacer un uso alternativo del Reglamento.

El ejemplo más claro sería el artículo 67.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que permite a la Junta de Portavoces, por unanimidad, acordar por razones de urgencia la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios. La inclusión del adverbio «todavía» significa que el asunto podrá cumplir los trámites reglamentarios y los cumplirá (subsanación de firmas, publicación), lo que deja fuera aquellas iniciativas que no estén en condiciones de cumplirlos. No se trata, por tanto, de una exclusión del Reglamento. Por otra parte, la exigencia de unanimidad parece suficiente para proteger a las minorías. Y en todo caso la exención, o más bien, anticipación de trámites se realiza con arreglo a las normas reglamentarias y no disponiendo de las mismas.

Es verdad que en ocasiones los Reglamentos parlamentarios son objeto de modificaciones encubiertas, bien por la vía de resoluciones de la Presidencia (como el tratamiento que reciben en ambas Cámaras las interpelaciones urgentes y su inclusión en el orden del día del Pleno, que ha motivado la desaparición de las interpelaciones ordinarias previstas en el Reglamento), bien a través de acuerdos de la Mesa (así, la admisión a trámite de mociones de reprobación contra ministros del Gobierno a partir de 1983) o incluso por la mera práctica parlamentaria, que a veces altera reglas de competencia (cuando es el presidente del Congreso quien califica las preguntas e interpelaciones, sin que exista un acto expreso de delegación por parte de la Mesa) o flexibiliza trámites procedimentales.

Por todas estas razones, parece claro que el jurista (desde el ámbito académico o parlamentario), y en particular el Secretario General, no puede desconocer una realidad que se manifiesta día a día en el quehacer de la Cámara, so pena de abrir un abismo entre los hechos y los dogmas. Por ello, razonablemente, debe exigirse siempre una adecuación de los pactos políticos a los principios constitucionales y reglamentarios, pero sin constreñir la voluntad política a rigideces formalistas o a burocratismos inútiles.

En definitiva, no existe la disponibilidad, pero sí la «flexibilidad» del Reglamento parlamentario sobre la base del consenso,

normalmente unánime. El enfoque jurídico frente a esta realidad no debe ser proclive a la obstaculización de estas prácticas, sino de apoyo a cuanto facilite la labor parlamentaria y la negociación política, en aras a obtener hasta el último momento una voluntad de la Cámara lo más cercana posible a la unanimidad. Pero todo ello sin perder nunca de vista los principios básicos que constituyen el fundamento de la existencia del Derecho parlamentario, en especial, la salvaguardia de los derechos de las minorías frente al uso arbitrario del Reglamento.

III. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO, BASE DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Hablando de principios; otro de los puntos que quisiera destacar es que no deben perderse nunca de vista los principios constitucionales propios del Estado de Derecho a la hora de interpretar los Reglamentos.

He aludido al de protección de las minorías, pero podemos remontarnos más arriba, a los principios de separación de poderes y de autonomía parlamentaria, que muchas veces han de servirnos de faro en caso de dudas o de tendencia a la interpretación literalista de las normas reglamentarias.

IV. OBSTÁCULOS A LA REFORMA REGLAMENTARIA

Quería también hacer una referencia a los intentos de reforma del Reglamento del Congreso en los que he colaborado, fundamentalmente en la VI y la VII legislaturas.

Entonces, con Manuel Núñez como ponente del Grupo Popular mayoritario, se llegó casi a un acuerdo, en la VII salvo en tres puntos:

Llevar al Reglamento las ya existentes en la práctica preguntas al presidente del Gobierno.

Incorporar como novedad las interpelaciones al presidente del Gobierno.

Modificar la regulación de las comisiones de investigación en favor de las minorías, acudiendo a los modelos del *Bundestag* y de las Cortes de Castilla y León. No hubo acuerdo en cuanto a la constitución cuasiautomática cuando un determinado porcentaje de

los miembros de la Cámara solicita su creación, pero sí en requerir mayoría absoluta para el rechazo de la propuesta.

Se debatió también largamente sobre la comparecencia de responsables de empresas públicas o participadas, algo resuelto posteriormente por la jurisprudencia constitucional y la práctica parlamentaria, habiéndose entonces incluso llegado a acordar un texto.

Como puede verse, muchas veces las posiciones han estado –al menos en apariencia– muy cercanas sin que, sin embargo, se haya llegado a culminar la reforma.

Cierto que los trabajos quedan ahí –y algunos se incorporan por otras vías– para ser retomados en una legislatura posterior, a veces intercambiando los grupos sus posiciones en función de resultados electorales.

No obstante, los profundos cambios que en los últimos tiempos han experimentado los Parlamentos en general y el Congreso de los Diputados en particular en cuanto a su composición (fragmentación⁴) y los retos a abordar, sobre todo una crisis de representatividad, hacen pensar que los intereses a plasmar puedan ser otros que los tradicionales, o al menos añadirse a ellos. Temas como la participación ciudadana, el Parlamento abierto o el Código ético se han resuelto por otras vías, a diferencia de lo ocurrido con la puesta al día de los Reglamentos de muchos Parlamentos autonómicos.

V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA, AL REGLAMENTO

Y para acabar, traer el agua al terreno que me ha ocupado mucho tiempo y esfuerzo en los últimos años⁵.

En la legislatura siguiente a la mencionada, siendo Manuel Alba secretario general, intentó la elaboración de un texto «técnico» de nuevo Reglamento por un grupo de letrados de las Cortes Generales.

⁴ García-Escudero Márquez, P. Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución, *Revista de Derecho Político. UNED*, 101, 2018, pp. 67-98.

⁵ García-Escudero Márquez, P. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Civitas-Aranzadi, 2010, y *Manual de técnica legislativa*, Aranzadi, 2011, así como «40 años de técnica legislativa», *Revista de las Cortes Generales*, 104, 2018, pp. 179-213.

Me preocupaba entonces, y me sigue preocupando cada vez más, la calidad de la ley, y consideraba y considero que nuestros Reglamentos deben contener alguna norma de técnica legislativa.

Sin llegar a aquellos que fijan detenidos requisitos para las iniciativas –la homogeneidad de su objeto es el típico, en Derecho comparado a menudo con base constitucional, aunque se exige también en normas autonómicas y es sabido que en la ley de iniciativa legislativa popular–, ya entonces pensamos en la posibilidad de introducir al menos una norma que permitiera la revisión técnica de los textos una vez aprobados, porque ahora tenemos las manos bastante atadas respecto de los errores o incorrecciones que se detectan tras la aprobación. No meras erratas, –que también–, sino problemas de concordancia o duplicación de normas, por ejemplo.

Resolver esta cuestión es complicado, porque la frontera entre la corrección técnica y la sustantiva es difusa, y la opción más sencilla de la autorización por la Presidencia de la Cámara del texto revisado podría no ser considerada suficientemente neutral. Cabe siempre la posibilidad de una nueva aprobación por el Pleno de dicho texto sin debate, pero para que ello no se convirtiera en una excepcionalidad que hiciera saltar las alarmas y reabrir debates políticos, habría que convertirlo en un trámite más del procedimiento.

En todo caso, sirvan estas palabras para recordar una materia a tener en cuenta en futuras reformas de los Reglamentos.

INTERVENCIÓN DEL EX SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. REFLEXIONES MUY PERSONALES SOBRE EL VIGENTE REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

SPEECH OF THE FORMER GENERAL SECRETARY OF DEPUTIES'
CONGRESS. VERY PERSONAL REFLECTIONS ON THE CURRENT
CONGRESS OF DEPUTIES' STANDING ORDERS

Luis María CAZORLA PRIETO
Letrado de las Cortes Generales
Ex Secretario General del Congreso de los Diputados y
ex Letrado Mayor de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

I. INTRODUCCIÓN

Para atender la invitación de Alfonso Cuenca, Director de Estudios, Análisis y Publicaciones, órgano de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, para intervenir en un acto conmemorativo de los cuarenta años del Reglamento de la Cámara esboqué estas muy breves reflexiones, que entrego ahora por escrito a solicitud del organizador, mi buen amigo y compañero Cuenca Miranda.

Dada la naturaleza de la intervención oral a la que se nos convocaba, opté centrar mis contadas palabras en ciertos aspectos que los más de cuarenta y cinco años de servicios ininterrumpidos a las Cortes Generales y más en concreto al Congreso de los Diputados me han permitido vivíroslos en propia carne.

Articulo estas muy escasas líneas en tres apartados ligados estrechamente a las diferentes fases de mi actividad parlamentaria como Letrado de las Cortes Generales. La primera, desde junio de 1977 hasta noviembre de 1982; la segunda, desde noviembre de

este último año hasta octubre de 1988, etapa en la que fui secretario general del Congreso de los Diputados y letrado mayor de las Cortes Generales, y la tercera, la que comprende el largo periodo que llega hasta hoy, en el que he prestado mis servicios como letrado adscrito a varias Comisiones de la Cámara.

II. DESDE JUNIO DE 1977 HASTA NOVIEMBRE DE 1982

Hasta la aprobación del Reglamento cuyos cuarenta años de vigencia ahora conmemoramos, que fue el 10 de febrero de 1982, rigió la vida del Congreso de los Diputados el Reglamento provisional de 1977.

Esta última disposición reglamentaria era muy esquelética, se había servido en su inspiración de algunos precedentes reglamentarios de las Cortes orgánicas y pedía a gritos su sustitución.

Por aquellos años de 1979 a 1981 desempeñé el cargo de director del Gabinete Técnico del ministro de Hacienda Jaime García Añoveros. Además de por razones universitarias, pues yo comenzaba mi carrera de profesor universitario de Derecho Financiero y Tributario y él era un consagrado y dilecto discípulo de don Fernando Sáinz de Bujanda, conocí personalmente a Jaime García Añoveros cuando presidía la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados, de la que era letrado el maestro Sáinz de Bujanda y yo su ayudante como letrado recién ingresado.

Ya ministro de Hacienda, don Jaime prestó una atención especial a los preceptos del Reglamento en ciernes que abordaban la materia presupuestaria. No voy a entrar a examinar unos preceptos reglamentarios que todavía siguen vigentes y que han dado lugar a mucha polvareda doctrinal y política en varios momentos.

Lo que quiero poner de relieve con trazo fuerte es que García Añoveros, utilizando mis conexiones parlamentarias, me encargó que ayudara a que el texto reglamentario en elaboración contara con la conformidad de todos los portavoces parlamentarios en materias hacendísticas y presupuestarias. Baldomero Lozano, brillante diputado socialista muy prematuramente desaparecido en aquellos días, Enrique Barón, Juan Rovira, Ramón Tamames, Ramón Trías Fargas, entre otros, fueron debidamente consultados y, por expresa indicación

de García Añoveros, no se cerró un texto hasta que todos estuvieron «razonablemente» satisfechos. El fruto de esta actitud generalizada fue el Reglamento de 1982 aprobado por ¡303 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones!

De esta etapa quiero, pues, destacar algo fundamental, que, por desgracia y con el panorama parlamentario que tenemos, puede, salvo modificaciones muy parciales y concretas, garantizar cuarenta años más de vida a la ya veterana disposición reglamentaria por la que nos regimos. Me refiero a que, dada su naturaleza, la aprobación de todo Reglamento parlamentario requiere si no la unanimidad de los afectados, sí la casi unanimidad.

De esta etapa recuerdo vivamente, pues, el espíritu de consenso con el que en 1982 fue aprobado el Reglamento que nos ocupa, y lo contrapongo a la casi ausencia total de aquel en los azacaneados días que vivimos, lo cual facilita que el Reglamento de 10 de febrero de 1982 pueda continuar en vigor muchos años.

III. DESDE NOVIEMBRE DE 1982 HASTA OCTUBRE DE 1988

Desde noviembre de 1982 hasta octubre de 1988 fui secretario general del Congreso de los Diputados y letrado mayor de las Cortes Generales y pude enfrentarme al Reglamento que nos centra desde otra perspectiva.

El nuevo Reglamento desde sus primeros pasos dio muestras de ciertas deficiencias. En algunos extremos, sobre todo en materia de control, había seguido excesivamente las pautas del llamado parlamentarismo racionalizado, que desembocaban en el enfriamiento del debate. Por otro lado, el Reglamento había dejado casi completamente de lado aspectos tan cruciales en el parlamentarismo contemporáneo como los medios personales y materiales al servicio de los miembros de la Cámara y, en general, la administración parlamentaria a su servicio. Por fin, el Reglamento de 1982 constituía un marco normativo que había que colmar con una acentuada actividad reguladora a la que se dedicó con ahínco y entusiasmo el Presidente del Congreso de los Diputados, entonces Gregorio Peces-Barba, con la activa participación de la Mesa y de la Junta de Portavoces, según los casos. La intensificación y agilización de las preguntas e interpelaciones ante el Pleno, el

debate del estado de la nación, la intensa dotación de nuevos medios personales y materiales que dignificaron la función parlamentaria y la detallada e innovadora regulación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados como administración parlamentaria profesionalizada al servicio de toda la Cámara y sus órganos, fueron, entre otras, manifestaciones del impulso desarrollador y complementador de un Reglamento que nació con insuficiencias a pesar de que acababa de ser aprobado.

Con todo esto quiero señalar que ya en 1982, a pesar de lo reciente de su aprobación, se pusieron rápidamente de relieve carencias que emanaban sobre todo de las influencias de un parlamentarismo excesivamente racionalizado y de albergar ciertos rescoldos del falso parlamentarismo orgánico.

IV. DESDE OCTUBRE DE 1988 HASTA HOY

La renuncia a la Secretaría General del Congreso de los Diputados en octubre de 1988 me permitió volver al terreno concreto del trabajo de las comisiones. A partir de esa fecha hasta hoy he desempeñado mi función de letrado en las comisiones de Asuntos Exteriores, Hacienda, Vivienda, Cultura, Constitucional y Defensa, lo que me ha permitido vivir con intensidad el trabajo de estos órganos parlamentarios en sus diferentes facetas.

Comprobé de inmediato que el Reglamento, mientras regulaba con pormenor quisquilloso algunos aspectos con el fin de enfriar el debate, era muy indefinido e insuficiente regulador en otros aspectos. Entre estos últimos es especialmente llamativo, por lo que atañe a la labor de las comisiones, lo que afecta al trabajo de «uno o varios ponentes», en terminología del artículo 113.1 de la disposición reglamentaria comentada. No solo se acabó revistiendo de carácter de órgano parlamentario colegiado a la Ponencia, cuando no era este su diseño en el Reglamento de 1982, sino que paulatinamente se le fue vaciando de contenido para quedar transformada esta fase parlamentaria en un trámite formal que culminaba en un documento –informe de la Ponencia– con respecto al cual los letrados se tienen que devanar los sesos para dotarle de cierto contenido que disimulara la vacuidad e inanidad en la que había caído.

El empobrecimiento de la función de control en las comisiones, donde interpelaciones y preguntas fueron mermando su presencia, y el papel creciente en aquella de las proposiciones no de ley, entre otras características, son algunas de las que han determinado que la actividad de las comisiones se regule por normas y, sobre todo, por usos que han nacido de espaldas y en alguna ocasión en contraposición más o menos velada al Reglamento de 1982.

V. SUCINTA CONCLUSIÓN FINAL

El Reglamento de 1982 nació anticuado porque no abordaba materias fundamentales propias de un parlamentarismo de los tiempos que corrían.

Esta deficiencia inicial ha ido paliándose por la vía de disposiciones parlamentarias de rango inferior al Reglamento y por vía consuetudinaria.

Con lo que sí nació el Reglamento de 1982 fue cumpliendo con un presupuesto especial para toda norma de esta naturaleza. Nació prácticamente con la unanimidad de las fuerzas de la Cámara. Esto, y la situación de fragmentación y frentismo que actualmente reina en el Palacio de la Carrera de San Jerónimo, justifican que siga en vigor sin visos de sustitución o reforma cuarenta años después, salvo en aspectos muy concretos y parciales.

El Reglamento de 1982 nació viejo, a pesar de lo cual hoy, cuarenta años después, disfruta de una fortaleza envidiable.

Artículos
Articles

REFLEXIONES CON MOTIVO DEL 40 ANIVERSARIO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS*

REFLECTIONS ON THE OCCASION OF THE 40TH ANNIVERSARY
OF THE REGULATIONS OF THE CONGRESS OF DEPUTIES

Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA
Académico de número de la Real Academia de
Jurisprudencia y Legislación de España
Letrado de las Cortes Generales

Fecha de recepción del artículo: octubre 2022
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

Artículo procedente de la intervención del autor en las Jornadas celebradas con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso, en el que se valora positivamente el significado histórico y la utilidad del mismo, al tiempo que se destacan los problemas que ha suscitado esta norma a lo largo de cuatro décadas y, particularmente, desde que en 2008 se han ido acumulando la crisis económica, la crisis política y la crisis sanitaria. Como conclusión, se suscita la necesidad de afrontar reformas, recomponiendo y renovando los pilares que deben sostener las Cortes Generales como institución central de nuestra democracia. Aunque también se subrayan las dificultades para una reforma no meramente cosmética, dirigida a afrontar con determinación plena los problemas de fondo que afectan hoy a la institución parlamentaria.

Palabras clave: Reglamento parlamentario, derecho parlamentario, organización, funcionamiento, funciones y procedimientos parlamentarios. Reforma.

* El presente artículo es una reelaboración ampliada de la intervención del autor en la mesa redonda de Secretarios Generales celebrada en la sesión inaugural de las Jornadas conmemorativas del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados.

ABSTRACT

The article from the author's intervention in the Conference held on the occasion of the 40th anniversary of the Regulations of the Congreso, in which the historical significance and usefulness of the same are positively valued, while the problems that this rule has caused over four decades are highlighted, particularly since 2008, with the accumulation of the economic crisis, the political crisis and the health crisis. In conclusion, there is a need to face reforms, recomposing and renewing the pillars that must support the Cortes Generales as the central institution of our democracy. Although the difficulties for a not merely cosmetic reform, aimed at facing with full determination the fundamental problems that arise today in the parliamentary institution, are also underlined.

Keywords: Parliamentary regulations, parliamentary law, organization, operation, parliamentary functions and procedures. Reform.

Celebrar cuarenta años de un reglamento parlamentario en España no es pequeña cosa, habida cuenta de la discontinuidad de nuestra historia parlamentaria. Podría hacerse además la broma de que debe ser de las pocas normas no provisionales que han tenido entre nosotros tal continuidad, siendo así que aquí solo duran las provisionales y, por cierto, cada vez menos, en esta España que se está acostumbrando, lamentablemente, a hacer normas de usar y tirar, o de prueba y error; muy señaladamente, decretos-leyes –incluso *omnibus*– de usar, modificar repetidamente y tirar.

Con independencia de lo que luego matizaré, aparte de duradera, la del Reglamento del Congreso de 1982 es además una historia afortunada. Una historia de éxito. Se lo debemos, entre otros, al talento jurídico del Presidente Landelino Lavilla Alsina y de su, entonces, Secretario General, Nicolás Pérez Serrano Jáuregui. También al compromiso colectivo de toda una generación de políticos esforzados en procurar acuerdos institucionales estables.

Con este Reglamento se afrontó, primero, con éxito evidente, la vida parlamentaria tan exigente de la segunda parte de la Transición, marcada por el desarrollo legislativo intenso de la Constitución. Y ha hecho posible, después, un modelo parlamentario estable durante cuatro décadas. Un modelo cuyos rasgos básicos, verdaderamente valiosos, han perdurado hasta hoy: un parlamento permanente, que se reúne con habitualidad sin depender de la voluntad subjetiva de nadie, razonablemente representativo, dotado de autonomía normativa, organizativa y financiera para decidir tanto el orden del día y el régimen de sus sesiones, como su gobierno interior o su régimen económico. Un parlamento que dispone, además, para ejercer sus funciones, de una variedad grande de procedimientos, que entre otras cosas permiten desarrollar los instrumentos al uso en el parlamentarismo comparado para que las minorías puedan ofrecer alternativas, controlar al Gobierno y obtener del mismo la información que precisen. Y un parlamento que delibera bajo unas reglas racionalizadoras que impiden la obstrucción y que aseguran una publicidad prácticamente completa de sus actuaciones. Por añadidura, un parlamento que, además de cumplir las funciones que le atribuye la Constitución (legislar, controlar al Gobierno y aprobar los presupuestos, principalmente), ejerce otras muchas que le han venido siendo atribuidas creciente-

mente por numerosas leyes, abriendo incluso canales de codecisión con el Ejecutivo sobre determinadas políticas públicas.

En buena medida, con este Reglamento se dejaron atrás una herencia y unas inercias de dos siglos en la estructura de hierro de las reglas de funcionamiento parlamentario, dando un salto adelante modernizador, mediante una organización interna que ha dividido el trabajo entre muy diversos órganos, atribuyendo a unos un papel directivo, bien institucional (Presidencia y Mesa), bien político (Junta de Portavoces), y a otros el trabajo propiamente político, como ocurre con el Pleno o los muy variados tipos de Comisiones, Comisiones Mixtas, Subcomisiones o Ponencias. Y con una forma de funcionar que ha permitido pasar de la retórica teatral al documento, de la oratoria inacabable a la ordenación más ágil de los debates, de discusiones eternas sobre el procedimiento, a debates centrados en el fondo de los asuntos mediante procedimientos previamente conocidos y asumidos, y, en definitiva, de la improvisación permanente a una programación del trabajo, que permite preparar los asuntos con anticipación. Con procedimientos complejos, en fin, que separan las diferentes fases de negociación, trabajo técnico y sesiones de deliberación y explicación pública de las diferentes posiciones en las que, finalmente, se votan los acuerdos.

Un modelo, por lo demás, expansivo, en un doble sentido. Por una parte, como acaba de decirse, porque cada vez se reclama más la presencia parlamentaria en un sinfín de decisiones públicas, aunque demasiadas veces solo sea a efectos legitimadores puramente formales. Por otra, porque ha inspirado la estructura y funcionamiento de los parlamentos autonómicos, e incluso la de los órganos colegiados de gobierno local, en los que se ha extendido en los últimos años un proceso mimético de *parlamentarización* de sus reglas de organización y funcionamiento.

Además, sin reformar el Reglamento, algunos cambios importantes se han ido afrontando desde la tradicional flexibilidad del Derecho Parlamentario, tan deudor de usos y precedentes, que además han encontrado en el propio Reglamento un soporte ideal, como son las «resoluciones de carácter general», previstas en el artículo 31 RCD, que en el Congreso dicta la Presidenta de la Cámara, previo parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, a las que se

han sumado otros importantes acuerdos de contenido prácticamente normativo aprobados por los órganos rectores (Mesa, Presidencia, Junta de Portavoces, «Mesas conjuntas» de ambas Cámaras). Resoluciones y acuerdos que han permitido, no solo ordenar las nuevas tareas no previstas en 1982, que por diversas vías se han ido encomendando a la Cámara durante cuarenta años, sino también y muy principalmente, ir adecuando a los nuevos tiempos procedimientos que se han ido quedando antiguos.

Por esta vía se han producido avances importantes como, por ejemplo, la consolidación de la automaticidad generalizada en la inclusión de asuntos en el orden del día de los Plenos, especialmente relevantes respecto de los instrumentos de control como las preguntas, las interpelaciones, las mociones o las proposiciones no de ley. O el acceso del Congreso a las materias clasificadas, el examen de nombramientos por una Comisión de Nombramientos, el fortalecimiento de la función de estudio mediante la nueva figura de las Subcomisiones, o las declaraciones de bienes y actividades que los parlamentarios están obligados a formular por mandato del artículo 160 de la LO-REG, declaraciones que se inscriben en un Registro de Intereses en cada Cámara y que tienen carácter público. Por no hablar de la atribución a la Comisión del Estatuto de los Diputados de facultades para investigar asuntos de interés público relacionados con el posible tráfico de influencias por parte de los Diputados. O del procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, cuestión esta de máxima relevancia constitucional, probablemente no suficientemente conocida y debatida como merece, teniendo en cuenta la incidencia que esta norma ha tenido y tiene sobre la cuestión no menor de la (in)capacidad del Estado para introducir reformas en los Estatutos.

Tiene razón Tudela Aranda¹ cuando a todo lo anterior añade, también, que las estructuras parlamentarias han realizado esfuerzos importantes de modernización, con avances como la incorporación del universo tecnológico y la inclusión de los nuevos instrumentos de comunicación; una transparencia que hace al parlamento más accesible a los ciudadanos; o una menor rigidez y solemnidad formal un poco antigua. Aunque el propio autor admite a continuación que tiene la

¹ José Tudela Aranda, 2021.

sensación de que son cambios que han afectado más a la superficie que al fondo, a la apariencia que a la realidad, y, sobre todo, que los cambios posiblemente más notables, los derivados de la incorporación del nuevo arsenal tecnológico al trabajo parlamentario, no están teniendo su correlación, en sentido estricto, con cambios en la reglamentación del parlamento.

Así que, en cierta medida, cabe decir que el Reglamento ha permitido su propia mutación, por lo menos en algunos puntos no menores, y, aunque no ha sido formalmente reformado, lo cierto es que, por la vía de las normas de desarrollo y de los precedentes, este es un Congreso de los Diputados bien distinto al que se inauguró en los años ochenta. Afortunadamente, hay que añadir, porque, dado que la renuencia general de las fuerzas políticas a modificar cualquier cosa del texto de 1982 ha operado a estas alturas como una pesada losa, sobrentendida, sutil e inevitable, que se ha preferido no levantar, esta vía secundaria de actualización ha servido modestamente como paliativo de la esclerosis.

Pero no es menos cierto que cuatro décadas han sido un tiempo sobrado para tener un balance bastante preciso –y nutrido– de cuáles son los defectos de fábrica que hemos venido arrastrando, de las desactualizaciones que se han ido generando con el paso del tiempo, y también de las exigencias que el cambio social impone atender para preservar la legitimidad y utilidad de la institución y mejorar la valoración de la ciudadanía sobre la misma en este tiempo nuevo. O para haber podido incorporar de manera estable las novedades que se han ido generando por el camino y, en nuestros días, las que ya impone el nuevo escenario científico y tecnológico de este siglo y los consiguientes retos que se están generando para todos y, desde luego, también, para las instituciones desde una nueva sociedad emergente en paralelo a la revolución digital.

No es por ello de extrañar que se haya hablado desde hace años tan profusamente de la necesidad de reformar el Reglamento y se hayan generalizado entre los expertos en los asuntos de la cosa pública, y, si cabe, con no menos énfasis, en los medios de comunicación, la incomprensión y la crítica ante el supuesto inmovilismo reglamentario de la Cámara, generándose además una extensa oferta de soluciones pretendidamente regeneradoras, que más de una vez se

quedan en la superficialidad del tópico poco meditado, cuando no, aún peor, en el voluntarismo de soluciones milagrosas, no viables ni efectivas, formuladas con manifiesta frivolidad.

Además, propuestas y proyectos de reforma nacidos y trabajados en el seno de la propia institución los ha habido de todos los colores y prácticamente en todas las Legislaturas. Otra cosa es que, aunque gracias a ello se dispone de un arsenal enorme de propuestas que podrían servir para hacer modificaciones importantes, no se ha llegado nunca al acuerdo político necesario para concluir con cambios relevantes, sistémicos y de fondo para actualizar nuestro modelo parlamentario.

No voy a detenerme aquí en una descripción detallada, ni de las reuniones y trabajos para la reforma que se han prodigado en la Cámara, ni de la incontable relación de propuestas que durante cuatro décadas han hecho unos y otros. Tampoco en las que yo he podido aportar en el pasado, de mi propia cosecha, para actualizar no solo Reglamento del Congreso, sino también la relación entre el Congreso y el Senado, especialmente en lo que se refiere al procedimiento legislativo, asunto, este último, que considero particularmente mal resuelto, incluso a nivel constitucional (artículo 90 CE). En mi libro sobre el parlamento moderno tiene el lector noticia cumplida de todas ellas, al menos hasta 2017².

Debo añadir, eso sí, que a las materias reformables que detallé en ese trabajo, se han unido, en este último lustro, nuevas propuestas de reformas suscitadas por los grupos parlamentarios mediante las correspondientes proposiciones presentadas en el Registro del Congreso. Se han referido, en buena parte, a asuntos recurrentes, ya suscitados en la Cámara más de una vez, como el control parlamentario de acuerdos parlamentarios sin fuerza de Ley, la regulación de los grupos de interés, las limitaciones a enmiendas y proposiciones de ley que puedan generar nuevos incrementos presupuestarios, la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, el uso de las lenguas oficiales autonómicas en el Congreso, o la limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas. Aunque no han faltado algunas otras

² Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017.

propuestas más novedosas como la de que el Reglamento imponga la presencia obligatoria de un número mínimo de miembros del Gobierno durante las sesiones del Pleno o la incorporación de un nuevo título entero que regule el debate sobre el estado de la Nación.

Finalmente, como cabía imaginar, los efectos que las circunstancias derivadas del COVID han producido sobre el parlamento, a los que luego me referiré, han dado origen a su vez a unas cuantas propuestas particularmente novedosas. Fundamentalmente para la ampliación del voto por procedimiento telemático, o, todavía con mayor alcance, para abrir la posibilidad de llevar a cabo la actividad parlamentaria y, concretamente, de celebrar sesiones, por medios telemáticos, de manera temporal y en situaciones extraordinarias. También sobre la posibilidad de retirar paralelamente de la retribución de los diputados la indemnización por ejercicio de la función parlamentaria en situaciones excepcionales en que sea preciso reducir la presencialidad.

De todas estas iniciativas, la única que ha llegado, cuando esto se escribe, a aprobarse y entrar en vigor (BOE de 3 de junio de 2022) ha sido precisamente una reforma del artículo 82 del Reglamento, que ha establecido la ampliación de los supuestos de posible autorización de voto telemático a las *«situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado»*.

Reforma que se ha aprovechado, de paso, para autorizar que puedan votar telemáticamente *«los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias»*, y *«los Diputados y Diputadas que tuvieran compromisos de representación institucional en el extranjero en cumbres europeas, iberoamericanas, de la OTAN, del G-20, así como reuniones oficiales de la Asamblea General de Naciones Unidas, de sus Convenciones, o asimilados, cuando la participación en sus actividades oficiales les impida la asistencia a la votación en sesión plenaria»*.

Con estas y otras pocas y pequeñas modificaciones reglamentarias que se han ido sumando durante cuarenta años y con el complemento que han proporcionado las citadas resoluciones y acuerdos de Presidencias y Mesas, cabe decir, en un primer balance,

que el Reglamento ha servido, con sus luces y sus sombras, para que nuestro parlamento realice un trabajo homologable con el de la generalidad de los parlamentos de nuestro entorno. Casi siempre, eso sí, rodeado de insatisfacción de crítica y público, como por otra parte ha sido connatural a las instituciones parlamentarias en todo tiempo y lugar. Y, desde luego, con problemas no menores, que son los que han justificado que no se haya dejado de reflexionar por los expertos y por los propios protagonistas sobre los cambios deseables, hasta el punto de haberse conformado el ya mencionado corpus de posibles medidas bien conocido por todos que, de aprobarse, provocarían una importante mudanza en la norma y darían un nuevo aire a la institución.

Llegados a este punto, resulta indispensable añadir que las circunstancias constitucionales y parlamentarias que se han producido en las últimas cuatro Legislaturas (de la XI a la vigente XIV) han introducido alteraciones y exigencias de orden mayor que imponen no limitarse inercialmente, en la reflexión sobre el Reglamento, a los análisis y propuestas hasta ahora habituales y un poco recurrentes sobre las cuestiones a reformar.

Basta, para acreditarlo, con recordar cómo en poco más de cinco años hemos vivido cuatro elecciones generales, dos legislaturas fallidas, el primer éxito de una moción de censura, o un «apagón» generado por una epidemia gravísima, afrontada, entre otras medidas, con la declaración de un estado de alarma prolongado largamente; y todo ello sin que haya habido una mayoría estable de gobierno en ningún momento de este periodo. Observado todo esto desde el parlamento, se hace obligado abrir una reflexión sobre las perplejidades constitucionales y reglamentarias concretas que se han ido multiplicando en este escaso periodo de un quinquenio. Algunas de las cuales, por cierto, se refieren a artículos de la Constitución y del Reglamento que en el pasado se consideraron de poco probable aplicación, lo que demuestra una vez más que en la historia del Derecho —y, en general en la de todas las cosas de los hombres— la realidad supera siempre la capacidad de previsión del legislador y que, como conjeturaba Rousseau, saber que no es posible preverlo todo es una sabia previsión.

Ciertamente no es poco demandante, a efectos de plantearnos a día de hoy las insuficiencias del Reglamento parlamentario –y no solo de este–, haber comprobado cosas tan notables como que el procedimiento de investidura tiene lagunas que permiten a un candidato o incluso a varios tomarse meses antes de responder al Rey o que, a la postre puede llegarse, a un callejón sin salida, sin Presidente del Gobierno electo, indefinidamente. Que un Gobierno en funciones puede, en consecuencia, durar largos meses, tratando en ese tiempo de negarse a cualquier control parlamentario por parte de un Parlamento que, por el contrario, se considera especialmente legitimado tras una reciente elección. Que puede vivirse una legislatura en la que quien apruebe las leyes sea la oposición contra la voluntad y criterio de la mayoría gubernamental. Que la defensa que un Gobierno ha pretendido esgrimir ante semejante «gobierno parlamentario a golpe de proposiciones de ley», es oponer indiscriminadamente vetos bajo argumentos presupuestarios. Que se pueden tramitar decretos-leyes para convertirlos en leyes durante una disolución de las Cámaras y en periodo electoral, haciendo los diputados –y senadores– enmiendas, ponencias y debates por la mañana y dando mítines por la tarde. Que la consolidación del acto de juramento o promesa de la condición de parlamentario bajo la fórmula que a cada cual le viene en gana está dejando al Congreso, legislatura tras legislatura, en un ridículo insuperable (por no mencionar la cuestión del valor jurídico de las reservas mentales). Que la situación de los parlamentarios imputados y encarcelados, o la de alguno incluso ya condenado, ha abierto debate sobre la figura de la suspensión de la condición de parlamentario, con discrepancias sobre su aplicación entre el Parlamento y los Jueces. Que la moción de censura prevista por la Constitución como moción supuestamente «constructiva», puede ser en la práctica tan «destruccionista» como fue esta figura –básicamente «derribagobiernos»– en los dos siglos pasados (con el añadido de dejar al nuevo Presidente del Gobierno en situación de dependencia completa de cada una de las minorías, con independencia de su tamaño o condición, cuando para conseguir la censura hay que sumar a todas en el empeño de derribar al Presidente anterior). O, en fin, y no es pequeña cosa, que una epidemia puede determinar el cierre temporal del parlamento de la Nación o

llevar a actuar de forma ralentizada, deslocalizada y a distancia a cada uno de sus órganos y miembros.

Como una buena parte de estas circunstancias han generado conflictos que han acabado en el Tribunal Constitucional o en el Tribunal Supremo, resulta, además, que el Derecho Parlamentario español de este tiempo no lo está diseñando y actualizando, en cuestiones de primer orden, el propio Parlamento con sus normas constitucionalmente autónomas, sino que lo están forjando, en gran parte, las decisiones de los Jueces. Con el añadido del descrédito que acompaña a este proceso cuando quedan desautorizadas las autoridades parlamentarias o gubernamentales, o cuando, alternativamente, se pone en evidencia a los propios diputados o sus partidos cuando a veces recurren, rutinariamente, sin fundamentos sólidos. Malo, en todo caso, todo ello, para la *auctoritas* de la institución.

Pero, siendo así que todo ello ya advierte de la necesidad de plantearnos cómo renovamos lo aprobado en 1982 en cuantiosos aspectos concretos como los que acaban de describirse y otros muchos, me parece todavía más relevante e inaplazable trascender de lo concreto y abrir ojos y oídos a las corrientes profundas de fondo que parecen estar provocando un agravamiento del deterioro de la institución parlamentaria, hasta el extremo de estar generando una impresión casi sistémica de descomposición, descrédito y declive. Lo sintetizó pronto Tudela Aranda al escribir que *«si en el 2008 podían observarse indicios que anunciaban una crisis aún soterrada, los doce años transcurridos se han correspondido con, sin exageración, la explosión de esa crisis más allá incluso de lo que los más pesimistas podían imaginar»*. Muchos expertos están dando ante estos nuevos «malos tiempos» una voz de alarma cada vez más potente, hasta situarlo «en tiempos críticos», o, dicho por activa y con expresión todavía de mayor agobio, ante la necesidad imperativa de «salvar el parlamento»³.

Las corrientes de fondo que nos han arrastrado hasta aquí son de muy variado signo. Algunas vienen de lejos, como dije. Pero la mayoría se han acelerado en este último periodo por la acumulación

³ Tudela Aranda (2020). El resto son calificativos que tomo del propio Tudela, de Biglino (2021) y de García-Escudero (2022), similares a otros de idéntico signo de un número cada vez más nutrido de autores preocupados por la deriva del parlamento.

de la crisis económica desde 2008, la crisis sanitaria desde 2020 y, muy significativamente, la crisis política generada desde 2011/2015, con la fragmentación del panorama de partidos que se ha producido en España. Fragmentación que a su vez ha contribuido y no poco a la polarización y radicalización de las posiciones políticas y a la visceralidad creciente, desagradable y peligrosa de los discursos políticos y del debate parlamentario. Y, evidentemente, a las consecuencias parlamentarias derivadas de la dificultad de gobernar con una mayoría parlamentaria precaria e inestable, que requiere, entre otras cosas, más que negociar, ceder, ante requerimientos minoritarios permanentes, asumidos mediante acuerdos que muchas veces hay que improvisar en el último minuto. Lo que, obviamente, genera a los portavoces del grupo mayoritario, además, un estado de incertidumbre permanente, renovada ante cada votación, especialmente cuando para coordinar el proceso de tramitación y sacar adelante cada texto legal necesitas poner de acuerdo a tanta gente. Y a su vez anima al Ejecutivo a esquivar al Parlamento, eludir el debate parlamentario detenido y abusar de remedios extraordinarios.

Corre paralelo a ello el deterioro creciente de la institucionalidad en materias en las que debería primar el interés general y el consenso, o al menos el respeto y la aplicación rigurosa de las normas sobre los intereses partidistas. Es cuestión de mucha profundidad que, cada vez con más frecuencia, la búsqueda de la confrontación, la imposición sin fisuras del principio mayoritario o las prisas, que de todo hay, estén haciendo que lo institucional sea considerado como un estorbo; y hace ya tiempo que vengo llamando la atención sobre el hecho de que al parlamento se vaya a defender lo propio con la técnica del «como sea», sin preocuparse por el daño que se le provoca como institución y, con ello, a la credibilidad del sistema.

En este orden de cosas, está afectando de forma gigantesca no solo al parlamento sino a todo el sistema institucional que la toma de decisiones públicas se esté acomodando al fácil recurso de incluir en cualquier instrumento útil para ello, sea una norma o sea un ramillete de actos administrativos, toda clase de medidas, normativas unas, singulares otras, con vocación de permanencia algunas, o meramente coyunturales demasiadas, de forma que hoy todo se resuelve, materialmente, en una acumulación desordenada

de medidas generales y singulares, y, formalmente, en «normas» *ómnibus* plagadas de decisiones, muchas de las cuales se revisan o modifican a placer cuantas veces se estime oportuno. Es uno de los peores efectos de la extraordinariedad que se ha multiplicado, primero, con la crisis económica, luego, con la dificultad de sacar adelante las votaciones parlamentarias, a continuación, con la necesidad de afrontar todos los dramas generados por el COVID, y últimamente, por la evidente persistencia de mantener y consolidar como definitivo lo extraordinario hasta convertirlo en ordinario.

Se ha normalizado para ello que el decreto-ley sea, no ya la norma extraordinaria que diseñó la Constitución, sino un recurso cuantitativamente mucho más habitual ya que las leyes parlamentarias (167 decretos-leyes por tan solo 111 leyes –35 de ellas orgánicas– desde 2016 a 2022, en el momento en que esto se escribe), y, cualitativamente, un tipo normativo que en muchas ocasiones está desafiando los principios más elementales de buena normación, siendo a la vez de urgencia, *ómnibus*, de medidas y normas singulares, y sujeto a modificaciones repetidas y desordenadas, haciéndose un uso libérrimo del sistema de dictar normas mediante el sistema de prueba y error.

Además, cada vez es más agudo el impulso desde la política a simplificar el procedimiento legislativo, recurriendo cada vez más a los procedimientos abreviados y, últimamente, al procedimiento extremo de lectura única, acumulada a la urgencia y a plazos de enmiendas diminutos. Obviándose así legislar mediante reflexión, debate, participación o transparencia. Todo ello en detrimento de la legitimidad de la ley y, por supuesto, en detrimento también de su calidad.

El reto que para las Cortes significa que no se consume esta depreciación e incluso sustitución de la ley es sencillamente existencial. Y, como he repetido en tantas ocasiones, me parece existencial también para nuestra democracia constitucional, porque, con la primacía descarnada de un Ejecutivo legislador sobre el Parlamento y con el recurso muy generalizado a legislar con prisa en sede parlamentaria, se están cuestionando los fundamentos más elementales del sistema institucional: representación, deliberación, transparencia, debate público, pluralismo, contraste con la opinión pública, participación

democrática, contribución de organismos y consejos expertos e independientes, etc.

Cuestión de idéntica profundidad tiene medir hasta que punto esta preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo está viniendo acompañada, además, de una pérdida de capacidad de control del segundo sobre el primero, la otra gran función de las Cortes y para muchos, a estas alturas y visto lo visto, la más relevante. Como no puedo en estas líneas desarrollar todo lo acontecido durante la pandemia y las valoraciones que ello ha merecido tanto a nivel judicial como en el debate nacional, me limito ahora a señalar que la cuestión de la debilidad del control ha sido determinante en el cuestionamiento por el Tribunal Constitucional de algunos de los fundamentos de las decisiones adoptadas para combatir la crisis sanitaria, y se ha situado, en consecuencia, en el centro de los más intensos debates sobre el futuro de nuestras Cortes.

En cuanto al ámbito de las cuestiones de organización y funcionamiento, tan importantes en el Derecho Parlamentario, los retos que se llevan planteando al Congreso se han constituido, tras los últimos acontecimientos, en otro de los elementos absolutamente inevitables si se quiere actuar a fondo sobre la salvaguarda y mejora de la institución. Hasta el presente, las preocupaciones tenían que ver con cuestiones, desde luego no menores, como, entre otras, las siguientes: la manera de combinar reflexión y profundidad en el tratamiento de los asuntos con las exigencias cada vez mayores de la urgencia en los trabajos parlamentarios; el abuso de los procedimientos abreviados; una mejor programación de las tareas; la imposibilidad de prever calendarios ante disponibilidad de los plazos; la titularidad del dominio de la agenda por la mayoría frente a las garantías para el ejercicio de la oposición; la hegemonía de la grupocracia que esteriliza el debate; la flexibilidad general que obvia los límites reglamentarios; la improvisación de los cambios durante el procedimiento; la participación de ciudadanos o expertos; la posibilidad de aprovechar las utilidades extraordinarias de la revolución digital, o, más en general, la necesidad de mayores medios personales y materiales y de un más productivo aprovechamiento de las tecnologías y las utilidades para los parlamentos de la inteligencia artificial.

Ahora, la cuestión que subyace, a mi juicio, de forma principal, sobre la manera de funcionar, es que se ha ido produciendo progresivamente una simplificación de los procedimientos, una pérdida de detenimiento y profundidad en los trabajos, una minusvaloración del debate como elemento central y sustantivo de lo parlamentario y un crecimiento igualmente paulatino del facilismo o el informalismo. Y ello tiene que ver con muchas cosas diferentes que hay que valorar a fondo. Para empezar, con lo que denomino la primacía de la cantidad sobre la calidad: la acumulación incontenible de iniciativas a tramitar, de órganos, de reuniones simultáneas, de repetición de trámites, de discursos repetidos en lecturas sucesivas... También por la acumulación cada vez más exagerada de lo extraordinario, lo urgente y lo contingente y no hablo solo de lo que imponen las urgencias, aparentemente cada vez más numerosas e inevitables, sino más en general, de falta de respeto a plazos y trámites, sea para reducir, como en las urgencias, o para dilatar, como ocurre con las ampliaciones eternas de plazos de enmiendas o con los proyectos que pasan la legislatura durmiendo en un cajón. Decir, después de lo vivido recientemente, que una de las cosas que las Cámaras tienen que resolver para el futuro es cómo han de actuar solventemente y sin vacilaciones cuando se vean obligadas a desenvolverse mediante procedimientos extraordinarios ante una crisis sanitaria extrema, es tan obvio como añadir, de contrario, que, en tiempos ordinarios, no puede imponerse el recurso permanente a lo extraordinario. Ambos objetivos, tan importantes para el futuro de la institucionalidad democrática, están pendientes de acometerse.

Pero lo cierto está siendo que, como las iniciativas son tantas, lo urgente y lo extraordinario tan invasivo, los tiempos cada vez más breves, los medios parlamentarios igual de menguados que siempre y la implicación de los protagonistas cada vez menos profunda, dada la cantidad inasumible de asuntos, órganos y reuniones a atender, hablar en estas condiciones de reflexión, de justificación pública suficiente, o de deliberación informada, inspiradoras de acuerdos buenos y duraderos, es sencillamente un imposible si no se acometen reformas profundas, que además van a tener que diversificar amplias modalidades de procedimientos y planes ante las distintas situaciones en que los mismos hayan de tramitarse, incluidas, como se ha dicho las más

extremas. Cualquier diputado puede poner ejemplos innumerables que aconsejan atender a estas razones, ante situaciones como las siguientes: tramitar centenares de enmiendas en una o dos reuniones de ponencia..., presentar, fijar posición, debatir y votar decenas de propuestas de resolución en horas veinticuatro, en debates como el del estado de la Nación..., convalidar en cosa de días decretos-leyes *ómnibus* con múltiples artículos que contienen incontables medidas, muchas de ellas técnicamente muy sofisticadas y sobre materias diferentes..., etc.

Hay que añadir a todo lo dicho en el párrafo anterior que el desconcierto que ha generado la dificultad de funcionar en medio de la pandemia, las prácticas que ha sido necesario improvisar, primero, y mantener luego en el tiempo, e incluso los hábitos que ello ha podido generar y están ganando hoy una continuidad discutible, no hacen más que contribuir, evidentemente, a este desfallecimiento de la solidez de unos procedimientos que, probablemente, se han ido quedando desactualizados, pero que en ningún caso pueden ser obviados hasta convertirlos en obstáculos engorrosos a sortear cuanto antes –y no pocas veces de forma desmañada– para llegar lo más rápida y directamente posible a un acuerdo previamente ya decidido antes de cumplir un puro trámite

Por no alargar más estas líneas, me limito a sumar a todo lo señalado esa otra corriente profunda de gran trascendencia que es la sustitución del protagonismo del parlamentario individual por su respectivo grupo parlamentario, muy especialmente evidente en los grupos grandes, pero que afecta de otra manera también a los más pequeños, en la medida en que no son otra cosa que portavoces de las decisiones de sus partidos. Esa ausencia del parlamentario individual se ha hecho particularmente resonante en el duro periodo último de confinamientos y restricciones.

El balance final, consecuente a los efectos de las tres crisis mencionadas, es que institucionalmente se ha devaluado el parlamento sin que, superados los momentos más extraordinarios, se esté volviendo a la institucionalidad ordinaria, ni, menos aún, aprovechando para superar viejas deficiencias. En menos de tres lustros, según ha escrito García-Escudero Márquez *«se ha transformado el escenario de la política y de la democracia constitucional de forma inimagina-*

ble... Ante tamaña transformación de la democracia constitucional, repensar el Parlamento puede hacerse también proponiendo cambios viables y urgentes ante necesidades imperiosas»⁴.

En términos de Reglamento parlamentario ello quiere decir que, cuarenta años después, y sin perjuicio de lo dicho sobre los buenos servicios prestados hasta aquí por el vigente desde hace cuatro décadas, hay que instalar cuanto antes los andamios para una revisión general del edificio. No se trata ya de resolver reglamentariamente más o menos insuficiencias institucionales puntuales, de grado mayor o menor, sino de afrontar en su conjunto y en toda su profundidad las circunstancias que están poniendo la institución misma en entredicho. Una reflexión reformadora profunda para propiciar de forma efectiva el restablecimiento de la entidad constitucional de la institución parlamentaria (actualizada a las exigencias del nuevo *demos* de este tiempo) y salvaguardar con ello principios irrenunciables para el presente y el futuro de la democracia parlamentaria. Una reforma, en definitiva, que no va a poder limitarse solo a rehabilitar algunos de los pisos, sino que demanda, desde ya, que trabajemos a fondo y con voluntad colectiva real, por recomponer y renovar los pilares del edificio.

Pilares como el de dignificar la figura del Diputado, sin perjuicio de su sujeción al trabajo colectivo del grupo parlamentario. He escrito tanto sobre esto que prefiero traer aquí la palabra autorizada reciente de la profesora Biglino Campos: *«Hay derechos, como son la presentación de iniciativas o la participación en los debates, que deben ser reconocidos de forma más generosa a los parlamentarios que prefieran ejercer su función al margen de adscripciones de partidos. Es preciso reconocer, también, el derecho de los miembros de las cámaras a votar en conciencia sin recibir por ello represalias de la formación en la que se integra, al menos en asuntos importantes... Es imprescindible, sobre todo, asegurar la democracia interna a la hora de que los grupos parlamentarios decidan su postura ante los temas que el parlamento debe debatir»⁵.*

Cimientos no menos sólidos va a haber que poner para propiciar un trabajo procedimental moderno a todos los niveles, pero

4 Piedad García-Escudero Márquez, 2022.

5 Paloma Biglino Campos, 2021.

cuidadoso, preparado, reflexivo y basado en una deliberación sólida, profunda y pública. Como ya dije, con procedimientos diferentes, inteligentemente imaginados ante diversas situaciones posibles. Con un régimen para los debates que permita, además del desarrollo de argumentaciones de fondo, el conocimiento general por el público de la justificación y motivación de cada decisión y cada acuerdo, alejando al parlamento de una práctica completamente simplificadora del método democrático.

Íntimamente ligado con esto van a estar otros puntales como el rediseño del papel y la autoridad –y también la responsabilidad– que ha de corresponder a las Presidencias y demás órganos de dirección de los diversos órganos de la Cámara a los que corresponde hacer cumplir lo debido. O adecuar a dimensiones hacederas la proporción entre número de asuntos, número de órganos y de reuniones, plazos realistas de estudio y tramitación, dedicación exigible a los parlamentarios y medios personales y materiales disponibles. En definitiva, orden y previsibilidad. Y entrega prioritaria a la causa parlamentaria de sus protagonistas.

No se antoja menor, por añadidura, el capítulo de contrafuertes que han de permitir reforzar sustancia institucional, y también cortesía y decoro en las formas, así como serenar la institución como espacio de racionalidad y no de vehemencias y emociones desmedidas, o de demonizaciones del adversario político, convertido en enemigo en términos schmittianos. Y, concretamente, recuperar el respeto a los restantes poderes del Estado. Sobre todo esto, me parece oportuno reproducir aquí una impresión de la periodista Anabel DÍEZ, tantos años espectadora y cronista de nuestra vida política, que resume bien una parte de lo que ha de ser corregido: «*el nivel de los ataques ha subido considerablemente, no tanto porque pueda haber más o menos exabruptos sino porque se le ha perdido el miedo a las palabras y a su significado*»⁶.

Pongo finalmente énfasis especial, como es lógico, en los dos muros de carga de mayor relevancia funcional. Como ahora remacharé en relación con las leyes, es preciso poner límite a la sustitución del Parlamento por el Ejecutivo en las funciones constitucionalmente

⁶ En EL PAÍS de 15 de octubre de 2020.

parlamentarias. Pero, además, en cualquier caso, y dado que los últimos años están poniendo de relieve, y no solo en nuestro país, un imparable incremento de poder de los Ejecutivos, hay que revisar y multiplicar a fondo instrumentos de control parlamentario que resulten inequívocos para esos sujetos cada vez más omnímodos. En otras palabras, que los Gobiernos hagan, dentro del respeto a la división de poderes, las innumerables cosas que el moderno Estado Social les demanda, pero que se sometan, en sede parlamentaria, sin restricciones, ni artificios, al deber de proporcionar la más completa información, al contraste libre y transparentes de opiniones, y a la crítica.

En otro tiempo pudieron parecer excesivas propuestas que llevan años encima de la mesa como, por ejemplo, que la mayoría gubernamental no pueda cercenar las comparencias o las comisiones de investigación que incomodan al Gobierno, que el Presidente del Gobierno tenga que someterse a interpelaciones, que el Gobierno dé razón suficiente sobre si se han cumplido y en qué términos las resoluciones parlamentarias no legislativas (y también de la aplicación de las leyes mediante la evaluación *ex post* pública de su ejecución), que los Ministros tengan que comparecer en las Comisiones con periodicidad y frecuencia preestablecidas, para dar razón de cuestiones muy concretas, o que el Ejecutivo se sujete a tiempos limitados y proporcionados para no evadir mediante discursos-rio las explicaciones y responsabilidades que se le demanden. Después de lo que estamos viviendo estos últimos años, reforzar el control y extenderlo hasta extremos como los enumerados u otros sobre los que ahora no puedo extenderme, empieza a parecer realmente algo imprescindible, aunque ello signifique generar nuevos equilibrios entre mayorías y minorías en el funcionamiento interno de la Cámara a la hora de tomar decisiones en materias sensibles como las admisiones a trámite, los plazos, los procedimientos, o los órdenes del día.

De hecho la propia pandemia ha puesto de relieve la utilidad que habría tenido disponer de un instrumento ya incluido en otros Reglamentos como son los debates monográficos de actualidad, para haber podido valorar detenidamente en sede parlamentaria y no solo en los medios de comunicación, cuestiones tan relevantes para los ciudadanos como la conveniencia de aprobar una ley para alarmas

sanitarias tan severas, la situación de las residencias de mayores, la obligatoriedad y las prioridades de la vacunación, la provisión de material sanitario y el control de los contratos, etc.

Por último, en cuanto a la ley y a la función y al procedimiento legislativo se refiere, no voy a repetir aquí, obviamente, las abundantes páginas con las que he pretendido en el pasado contribuir a detener tanto el desmerecimiento de la ley como instrumento central de nuestra convivencia como la devaluación del parlamento como responsable de su elaboración y aprobación. Siempre con el propósito de revitalizar un procedimiento legislativo que se ha ido degradando y que hoy no contribuye a prestigiar la ley y menos aún a impulsar una renovada caracterización exigente de la misma⁷.

En todo caso, una reforma del Reglamento parlamentario debería propiciar que las leyes se ajusten a los principios constitucionales materiales y procedimentales que son los que justifican su superioridad sobre cualquier norma administrativa. Como suelo repetir, con palabras del profesor Garrorena Morales y tomando pie del exigente trazado de la ley formal que el constituyente hizo, por fortuna, en 1978, «*cuando un ordenamiento opta por semejante concepción de la ley, es aconsejable que en ningún momento ni por nadie se desconozca a cuanto obliga y compromete dicha opción...*»⁸. Y actuar en consecuencia.

Resumiendo mucho, ello pone al Reglamento, a mi juicio, al menos ante cinco grandes objetivos: 1) mejorar el control de los decretos-leyes, contribuyendo así desde el parlamento a rebajar drásticamente el uso tan abusivo de los mismos; 2) evitar que la tramitación posterior de los decretos-leyes para convertirlos en leyes organice un caos imposible de administrar, poniendo orden y seguridad jurídica en la superposición actual tan abundante y confusa de normas de rango legal en tramitación; 3) acabar con las leyes ómnibus y los preceptos intrusos, reducir significativamente el frenesí de las modificativas y diferenciar debidamente entre normas generales y medidas propiamente administrativas o singulares; 4) poner en valor la utilización del mayor número de elementos de reflexión posibles, con la exigencia por las Cámaras de todos los informes que resulten precisos, tanto

⁷ Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, 2020, 2021 y 2022.

⁸ Ángel Garrorena Morales, 1980.

en relación con los proyectos como con las proposiciones de ley, así como extendiendo en el procedimiento la participación y aportación de expertos e interesados; y 5) potenciar la motivación, la deliberación detenida, el contraste de pareceres, y la justificación pública de las decisiones (debidamente documentada), reduciendo a lo imprescindible el recurso a los procedimientos abreviados y a las urgencias, tan dañinas para la calidad de las leyes y propiciando, de paso, una mayor implicación de los parlamentarios individuales.

Como he escrito en ocasión anterior en esta Revista, insisto en que, llegada la hora de despedir la excepcionalidad sanitaria, es momento más que oportuno para superar la excepcionalidad general que nos ha situado estos años ante la quiebra de fundamentos muy básicos de nuestro Estado de Derecho y con ello contribuir a resituar la ley y el Parlamento en el lugar que constitucionalmente les corresponde.

Soy plenamente consciente de que para ese objetivo, los Reglamentos de Congreso y Senado son un instrumento imprescindible, pero no suficiente. En primer lugar porque, por citar solo unos pocos ejemplos, para acabar definitivamente con el abuso de los decretos-leyes, propiciar un respeto escrupuloso por los Gobiernos del trámite de informe general sobre los anteproyectos en fase gubernativa, o reducir los problemas que se crean con el reenvío de textos entre Congreso y Senado debido a lo establecido en el artículo 90 CE, haría falta reformar también otras normas y, en algunos casos, la propia Constitución.

Y en segundo lugar y sobre todo, porque, con reformas reglamentarias o incluso constitucionales, o sin ellas, no habrá mejora posible alguna sin la voluntad de los protagonistas políticos de acordar las nuevas reglas de juego y de ajustar, acto seguido, sus conductas a las mismas, con lealtad a la institución y a los valores que representa. Respetando e interiorizando como propias, con autenticidad, las reglas escritas y las no escritas de una democracia parlamentaria. Entre otras cosas porque, como vengo insistiendo desde hace años y ahora repito todavía con más motivo, muchos de los problemas del parlamento no son ni privativa ni principalmente problemas derivados de su Reglamento, sino que buena parte de los mismos proceden del uso o del desuso que se hace del mismo, de los medios puestos a disposición de la institución y de los comportamientos de quienes intervienen en

la vida parlamentaria, y, más en general, en nuestra vida política y en el escenario público.

En cualquier caso, y en esto también me repito con reflexiones ya veteranas, lo que igualmente me parece indiscutibles es que si las Cortes no afrontan sus problemas también mediante una renovación muy meditada y muy decidida de su régimen jurídico, yendo al corazón de los mismos y sin obviar ninguna de las dificultades de todo orden que plantea una auténtica *reparlamentarización* del modelo de la envergadura que se precisa, la reforma se quedará en lo que Biglino Campos (2021) ha llamado con buen tino «Derecho Constitucional simbólico», esto es, meras disposiciones adoptadas con urgencia para dar satisfacción puntual a las críticas cuando la opinión pública muestra un rechazo unánime ante hechos escandalosos, sin afectación real de los pilares fundamentales a revisar a los que me he referido.

En tal caso, las Cortes avanzarán lánguida y resignadamente hacia un papel de cierta visibilidad mediática (fundamentalmente por sus incidentes), pero de escasa relevancia y efectividad práctica para el sistema. Y la ley se irá devaluando como un mero cascarón formal, pobre, deslegitimado y manipulable a voluntad. Como uno y otra, el Parlamento y la ley, encarnan fundamentos irrenunciables del sistema institucional (insisto: representación, deliberación, transparencia, debate público, pluralismo, contraste con la opinión pública, participación democrática...), lo que está en juego es la propia democracia constitucional.

Dado que este texto responde, de manera algo ampliada, a la exposición pública que realicé en mi condición de ex Secretario General del Congreso de los Diputados, en las Jornadas que se organizaron en la Sala Internacional de esta Cámara en conmemoración del cuarenta aniversario de la entrada en vigor de su Reglamento, concluyo por escrito como concluí entonces, repitiendo una vez más palabras muy exactas de mi recordado Presidente Félix PONS IRAZÁBAL. Y es que, como acostumbraba a decir el Presidente PONS, con su impagable buen juicio, esta reforma que el Reglamento del Congreso necesita sólo será realizable el día en que la oposición se comporte ante semejante cambio reglamentario como si fuera el Gobierno y el Gobierno se comporte como si fuera la oposición. Ojalá sea posible, por el bien de la democracia española.

BIBLIOGRAFÍA DE AUTORES CITADOS

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio. Ed. IUSTEL.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2020). La vocación de nuestro tiempo por la legislación y los retos para el legislador. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2021). Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo. *Revista de las Cortes Generales*, 83, pp. 65-95.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2022). El «imperio del decreto-ley» y el debilitamiento del Parlamento. En L.M. CAZORLA PRIETO (Dir.), *Últimas novedades normativas afectantes al sector eléctrico*, pp. 45-60.
- BIGLINO CAMPOS, M.P. (2021): Malos tiempos para los Parlamentos. *Cuadernos Constitucionales de la Universidad de Valencia* 2, pp 31-45.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2022). Salvar el Parlamento. *Revista Española de Derecho Constitucional* 124, pp. 389-396.
- GARRORENA MORALES, A. (1980). El lugar de la ley en la Constitución española. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- TUDELA ARANDA, J. (2020). El Parlamento en tiempos críticos. *Revista CORTS* 33, pp. 19-68.
- TUDELA ARANDA, J. (2021). El Parlamento en tiempos críticos: Nuevos y viejos temas del Parlamento. Ed. Marcial Pons.

SOBRE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SUS NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

ON THE CONGRESS OF DEPUTIES ' STANDING ORDERS AND THEIR FUNCTIONING RULES

Luis María Díez-PiCAZO
Catedrático de Derecho Constitucional
Magistrado del Tribunal Supremo

Fecha de recepción del artículo: julio 2022
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

En este escrito se realiza una revisión de las principales cuestiones relativas a la posición y la eficacia de los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes del derecho, con especial atención a la experiencia aplicativa del Reglamento del Congreso de los Diputados y a la existencia de otros tipos de actos reguladores del derecho parlamentario.

Palabras clave: reglamento parlamentario, otras fuentes del derecho parlamentario, impugnación del reglamento parlamentario, disponibilidad del reglamento parlamentario.

ABSTRACT

This paper reviews the main issues relating to the position and effectiveness of parliamentary rules in the system of sources of law, with special reference to the experience in the implementation of the Standing Orders of Congress of Deputies, and the existence of other types of regulatory acts of parliamentary law.

Keywords: Parliamentary orders, other sources of parliamentary law, challenge parliamentary orders, availability of parliamentary orders.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS COMO DISPOSICIONES SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN. III. LA EFICACIA NORMATIVA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS: *1. Los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes. 2. La aplicación de los reglamentos parlamentarios y su impugnación. 3. El problema de la disponibilidad sobre el reglamento parlamentario.* IV. OTRAS NORMAS REGULADORAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS: *1. Las normas de desarrollo de los reglamentos parlamentarios: aspectos problemáticos. 2. La incursión de la ley en la organización y el funcionamiento de las Cámaras.*

I. INTRODUCCIÓN

El Reglamento parlamentario es un tema clásico en el derecho constitucional, que ha visto la elaboración de una multitud de teorías sobre su naturaleza jurídica. El problema de fondo es hasta qué punto se inserta en el ordenamiento general del Estado o, por el contrario, se trata de una disposición interna de la Cámara correspondiente. Para designar esta última concepción suele hacerse referencia a la doctrina de los *interna corporis*, por más que esta –lejos de ser una construcción monolítica– admita diversas versiones.

En España existe una abundantísima literatura sobre el Reglamento parlamentario. Más sorprendente es que en esta materia parece existir un amplio consenso doctrinal, que podría resumirse en las siguientes proposiciones: A) El artículo (art.) 72 de la Constitución Española (CE) garantiza la autonomía parlamentaria y, como expresión de esta, la existencia de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como el de las Cortes Generales si fuera aprobado. B) En cuanto disposiciones con fundamento constitucional, los Reglamentos parlamentarios forman parte del ordenamiento general del Estado. C) Los Reglamentos parlamentarios están subordinados a la Constitución y, por ello, pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad. D) Dado que la Constitución remite la regulación de importantes aspectos de la organización y el funcionamiento de las Cámaras a los Reglamentos parlamentarios, estos pueden operar como criterio o parámetro de la constitucionalidad de las leyes. Como corolario de todo ello, no pocos autores consideran que la doctrina de los *interna corporis* es una antigualla, difícilmente compatible con las exigencias de un moderno Estado democrático de derecho.

A todo lo anterior suele añadirse que, dentro de los Reglamentos parlamentarios, procede hacer una doble distinción. Por un lado, mientras que algunas normas de los Reglamentos parlamentarios agotan sus efectos dentro de los procedimientos parlamentarios, hay otras llamadas a surtir eficacia frente a terceros; es decir, frente a otros órganos del Estado o frente a particulares. Sin embargo, según la opinión mayoritaria, esa diferenciación no implica que las primeras hayan de ser consideradas normas puramente internas, en el sentido

de ajenas al ordenamiento general del Estado. Por otro lado, es usual constatar que algunas normas de los Reglamentos parlamentarios reproducen o desarrollan preceptos constitucionales y otras, en cambio, establecen regulaciones sobre las que la Constitución guarda silencio o, al menos, no impone condicionamientos. Baste un ejemplo a este respecto: la Constitución no dice prácticamente nada sobre algo tan importante como la llamada «fase central» del procedimiento legislativo, o sea, cómo se debate y aprueba un proyecto o proposición de ley en el Congreso de los Diputados. Antes bien, la Constitución, tras regular la iniciativa legislativa en los artículos 88 y 89, dispone en el art. 90 que «aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su presidente dará inmediata cuenta del mismo al presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste».

Ese amplio consenso en la doctrina debería verse seguido, en buena lógica, de una ausencia de graves dificultades prácticas en cuanto al significado y alcance de los Reglamentos parlamentarios. Es más: dicho consenso doctrinal debería conducir a que las reformas que algunos preconizan de los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado –cuyo cuadragésimo cumpleaños ahora se celebra– deberían centrarse en consideraciones de oportunidad, desde el momento en que el perímetro de lo jurídicamente posible está ya bien delimitado.

Sin embargo, la observación de la realidad muestra que ello no es así. Sin negar que hay un acuerdo casi unánime sobre los puntos arriba expuestos, la verdad es que se trata de proposiciones muy generales: cuando uno se adentra en los detalles, muchos problemas interpretativos siguen ahí, por no mencionar que algunas de esas proposiciones tienen un fundamento menos sólido de lo que parece a primera vista. De ahí que en esta materia, como en tantas otras, sea conveniente discriminar entre aquello que no cabe razonablemente discutir y aquello que es problemático; o, por utilizar la terminología romana, entre las *res certae* y las *res incertae*.

II. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS COMO DISPOSICIONES SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN

Que los Reglamentos parlamentarios son un tipo de norma del ordenamiento jurídico español –una fuente del derecho en sentido propio– es evidente, dado que están expresamente contemplados en el art. 72 CE y que este establece los requisitos esenciales para su aprobación y reforma. Y no puede ponerse en duda que están jerárquicamente subordinados a la Constitución, de manera que pueden ser declarados inconstitucionales en la medida en que infrinjan reglas o principios constitucionales. Así lo prevé, como es sabido, el art. 27.2.d) Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que incluye «los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales» en el elenco de tipos de normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad. Lo mismo hace la letra f) de dicho precepto legal con respecto a los reglamentos de los Parlamentos autonómicos. Y el Tribunal Constitucional ha admitido y resuelto, en varias ocasiones, recursos de inconstitucionalidad contra normas de Reglamentos parlamentarios.

Menos pacífica es la respuesta a la siguiente pregunta: ¿en qué base se apoya la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para establecer que un tipo de norma jurídica que no es una ley o una disposición asimilada a la ley (decreto legislativo, decreto-ley) puede ser objeto de los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes (recurso y cuestión de inconstitucionalidad)? Los autores distan de dar una respuesta unánime en este punto. Ello ciertamente no afecta a la posibilidad misma de someter los Reglamentos parlamentarios a control de constitucionalidad; pero el tema tiene interés no solamente desde el punto de vista de la coherencia dogmática, sino también en la práctica: la posición en el sistema de fuentes de normas autónomamente aprobadas por las Cámaras en desarrollo de sus Reglamentos parlamentarios –cuya necesidad algunos sostienen– dependería en gran medida de la respuesta que se dé al mencionado interrogante.

Para encuadrarlo adecuadamente, es útil hacer una observación previa: el control de constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios no es una exigencia obvia e ineludible en un moderno Estado constitucional. Es bien sabido que en Italia y Alemania, dos países nucleares en el modelo concentrado de control de constitucionalidad

de las leyes, se entiende que este no abarca los Reglamentos parlamentarios. La razón principal es que los Reglamentos parlamentarios no son normas con fuerza o rango de ley, de las que los respectivos textos constitucionales predicán los procedimientos de control de constitucionalidad; pero seguramente en esa exclusión de los Reglamentos parlamentarios late también la intención de no inmiscuirse en el funcionamiento de las Cámaras. Por el contrario, en Francia prevalece el enfoque opuesto: el art. 61 de la Constitución de 1958 exige que el Consejo Constitucional verifique preventivamente la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios.

Dicho esto, entre quienes se han ocupado del tema en España hay dos respuestas diferentes: mientras que unos sostienen que la base se encuentra en la letra d) del art. 161.1 CE, que reconoce jurisdicción al Tribunal Constitucional sobre «las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas», otros entienden que la base se halla en la letra a) porque, en el fondo, los Reglamentos parlamentarios tienen fuerza o rango de ley.

En mi opinión, la primera respuesta no es convincente. De entrada, la letra d) habla de «materias»; lo que, en el contexto del art. 161.1 CE, ha de entenderse como otros posibles procesos constitucionales, distintos de los ya contemplados en las letras anteriores (recurso de inconstitucionalidad, recurso de amparo y conflicto de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas). La «materia» del recurso de inconstitucionalidad es la misma tenga por objeto una ley o un Reglamento parlamentario: se trata siempre de examinar la conformidad de una norma con la Constitución y, en su caso, anularla. Esto es algo diferente, por ejemplo, de conocer sobre conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales, que es una competencia del Tribunal Constitucional de creación legislativa.

Pero hay una razón más profunda por la que no puede aceptarse que el art. 161.1.d) CE dé base para que el legislador orgánico amplíe los tipos de normas que pueden ser objeto del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad: la Constitución crea el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad para controlar las leyes y las demás disposiciones con fuerza o rango de ley (artículos 161 y 163 CE); lo que, por cierto, supone un importante privilegio jurisdiccional en comparación con el régimen de impugnación de todas las demás normas jurídicas. Así

las cosas, admitir que el legislador orgánico puede ampliar el objeto del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad equivaldría a afirmar que el legislador orgánico puede ampliar la noción constitucional de fuerza o rango de ley o, al menos, introducir un equivalente funcional de la misma. Y es sabido que –fuera de los supuestos previstos por la Constitución– la ley no puede situar otros tipos de normas a su mismo nivel, porque ello implicaría delegar o restringir la potestad legislativa.

Siempre en este orden de ideas, hay que constatar que el art. 27.1 LOTC no tiene naturaleza constitutiva, sino meramente declarativa; es decir, se limita a enumerar los tipos de normas que –no por decisión del legislador orgánico, sino por sus características objetivas– reúnen los requisitos constitucionalmente exigidos (fuerza o rango de ley) para ser objeto del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Están, así, en lo cierto quienes ven en el art. 161.1.a) CE la base para el art. 27.2.d) LOTC: los Reglamentos parlamentarios gozan, en el fondo, de fuerza o rango de ley. Ni que decir tiene que esto ocurre también con los demás tipos de normas recogidos en el elenco del art. 27.2 LOTC. Efectivamente, si por «rango» se entiende el nivel o escalón que se ocupa en la jerarquía normativa, es claro que los Reglamentos parlamentarios están inmediatamente subordinados a la Constitución, al igual que las leyes. Y en cuanto a la «fuerza», es verdad que los Reglamentos parlamentarios no pueden modificar las leyes, del mismo modo que estas no pueden legítimamente intervenir en las materias constitucionalmente reservadas a aquellos; pero no es menos cierto que los Reglamentos parlamentarios, al igual que las leyes, pueden establecer regulaciones primarias o inmediatas, siendo así un instrumento de configuración del ordenamiento jurídico que opera sin más límites que los dimanantes de la Constitución. Los Reglamentos parlamentarios regulan potestades y sujeciones, derechos y deberes, facultades y cargas; y lo hacen en virtud de una habilitación directa de la Constitución, sin sometimiento a autoridades intermedias.

Para disipar cualquier duda que aún pudiera subsistir, vale la pena señalar que la jurisprudencia constitucional corrobora cuanto se acaba de exponer. El Tribunal Constitucional entiende que el elenco del art. 27.1 LOTC no es cerrado, es decir, que puede haber otros tipos de normas susceptibles de ser objeto del recurso y la cuestión

de inconstitucionalidad. Ello demuestra que lo determinante no es la voluntad del legislador orgánico, sino que el tipo de norma en cuestión tenga efectivamente fuerza o rango de ley, en el sentido antes descrito. Así se desprende de aquellos casos en que el Tribunal Constitucional ha examinado la conformidad con la Constitución de tipos de normas no contemplados en el art. 27.1 LOTC, como son el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 139/1988) –disposición, por cierto, emparentada con los Reglamentos parlamentarios– y los reales decretos por los que se declara el estado de alarma (STC 83/2016, cuyo criterio han seguido luego las STC 148/2021 y 183/2021). Es más: en ninguno de esos casos se ha conformado el Tribunal Constitucional con una argumentación formal, sino que ha buscado razones sustantivas; y así ha subrayado que lo determinante para admitir el recurso de inconstitucionalidad es que tanto el Estatuto del Personal de las Cortes Generales como los reales decretos por los que se declara el estado de alarma inciden inmediatamente sobre los derechos y deberes de las personas.

Y es significativo, en fin, que también el legislador orgánico se oriente en ese sentido: cuando se ha querido transferir el control sobre un tipo de norma de los tribunales ordinarios al Tribunal Constitucional, no se ha hecho añadiendo una letra al art. 27.2 LOTC, sino estableciendo un nuevo procedimiento constitucional. Esto es lo sucedido con las normas forales fiscales: tal vez hubiera argumentos para sostener que tienen ciertos rasgos propios de la ley, pero largos años de caracterización como disposiciones reglamentarias sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa hacían inviable darles, de un día para otro, la consideración de normas con fuerza o rango de ley. Así se explica que la vía seguida por la Ley Orgánica 1/2010 fuese la creación de dos nuevos procedimientos constitucionales que, aun siendo técnicamente distintos del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, parecen «clones» de ellos (disposición adicional 5ª LOTC). En pocas palabras, el legislador orgánico no ha ampliado el objeto del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad a ningún tipo de norma del que no se pueda predicar tranquilamente fuerza o rango de ley.

III. LA EFICACIA NORMATIVA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

El amplio consenso doctrinal también comprende, como se vio más arriba, la aceptación de los Reglamentos parlamentarios como auténtica norma jurídica. En este punto suele centrarse la atención en la idoneidad de los Reglamentos parlamentarios para operar como criterio o parámetro de la constitucionalidad de las leyes. Ello es generalmente aceptado, por más que también aquí haya aspectos problemáticos y amplio margen para los matices. Mucha menos atención doctrinal, en cambio, se ha prestado a otras manifestaciones de la eficacia normativa de los Reglamentos parlamentarios, como es destacadamente su aplicación en la actividad de las Cámaras.

1. Los Reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes

La utilización de los Reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes no es, contrariamente a lo que piensan algunos autores, una consecuencia necesaria del reconocimiento de aquellos por la Constitución. Para afirmar que la infracción del Reglamento parlamentario durante la elaboración de una ley es un vicio determinante de la inconstitucionalidad de esta, no basta constatar que el art. 72 CE prevé la existencia de los Reglamentos parlamentarios y que se remite a ellos para la regulación de ciertos extremos, algunos tan importantes –ya se vio– como la fase central del procedimiento legislativo. Es preciso, además, interpretar que esa remisión de la Constitución a los Reglamentos parlamentarios es, de alguna manera, recepticia; es decir, que les transmite fuerza constitucional, al menos en lo relativo a las condiciones de validez de la ley. Y esto último dista de ser lógicamente ineluctable. Sería igualmente coherente y razonable entender que, cuando la Constitución remite la regulación de la fase central del procedimiento legislativo al Reglamento del Congreso de los Diputados, ha dejado amplia libertad a dicha Cámara para gestionar por sí misma el debate del proyecto o la proposición de ley. Dicho de otro modo, el rechazo de la tradicional doctrina de los *interna corporis* a la hora de determinar las consecuencias de la inobservancia de los Reglamentos parlamentarios en la elaboración de la ley es una opción interpretativa ciertamente

posible, mas no la única imaginable: es una opción interpretativa que se apoya en consideraciones teleológicas sobre el significado y alcance de la jurisdicción constitucional, a cuyo control –siempre según la opinión doctrinal mayoritaria– no debería escapar ninguna actuación u omisión del Parlamento.

Aquí hay que recordar, de nuevo, que en otros países provistos de jurisdicción constitucional se tiene una visión más contenida de la aptitud de los Reglamentos parlamentarios para operar como parámetro de la constitucionalidad de las leyes. Por ejemplo, considerando que solo la inobservancia de aquellas normas de los Reglamentos parlamentarios que son reproducción o prolongación de preceptos constitucionales puede determinar la inconstitucionalidad de la ley.

Nada impide, así, introducir matices al abordar y resolver esta cuestión. Y no deja de ser significativo, en este orden de ideas, que autores que defienden que los Reglamentos parlamentarios son, en bloque y sin fisuras, parámetro de la constitucionalidad de las leyes luego se vean inclinados a diferenciar las infracciones de aquellos según su gravedad, de manera que junto a vicios procedimentales relevantes reconocen que hay otros menores y de efectos no invalidantes. Al final, tras hacer una solemne afirmación de principio, se reconoce la necesidad de soluciones ponderadas según la importancia de la norma del Reglamento parlamentario que haya sido vulnerada y, por supuesto, según las concretas circunstancias del caso.

Por ello, me parece más equilibrado y convincente el criterio que el Tribunal Constitucional viene manteniendo en lo atinente a los vicios del procedimiento legislativo: solo la infracción de normas procedimentales que «altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» determina la inconstitucionalidad de la ley (STC 99/1987). Ello se pone en conexión, además, con el valor de pluralismo político proclamado por el art. 1 CE; o sea, el respeto del procedimiento legislativo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la salvaguardia de dicho valor y, en definitiva, de la limpieza del juego democrático.

Vale la pena llamar la atención sobre dos aspectos de este criterio jurisprudencial. Uno es que, para determinar la inconstitucionalidad de la ley, no es preciso que la norma del Reglamento parlamentario conculcada sea reproducción o prolongación de un

precepto constitucional. Es concebible que la mera infracción del Reglamento parlamentario, sin engarce en ninguna concreta regla o principio constitucional, pueda suponer –dadas las circunstancias– una quiebra de la correcta formación de la voluntad de la Cámara.

El otro aspecto digno de mención es que la alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad rige también como criterio discriminante cuando lo vulnerado no es una norma del Reglamento parlamentario, sino directamente una previsión constitucional; y ello porque no es inconcebible que, en el curso del procedimiento legislativo, deje de cumplirse algún requisito procedimental constitucionalmente previsto que, sin embargo, no haya producido una contaminación apreciable del debate y la votación. Así, si se reflexiona detenidamente, puede decirse que la orientación del Tribunal Constitucional sobre los vicios del procedimiento legislativo –y, por ende, sobre los Reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes– no está, en cuanto a sus ideas subyacentes, lejana de su jurisprudencia sobre el llamado *ius in officium* de los cargos electivos; cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Cuanto queda dicho acerca de los Reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes es relevante no solo porque muestra la importancia de los matices, sino también porque no debería pasarse por alto al valorar las propuestas de que las Cámaras puedan aprobar normas de desarrollo de sus propios Reglamentos: del mismo modo que –según se dejó apuntado más arriba– habría que dilucidar cómo se controlaría su validez, también se debería reflexionar sobre las consecuencias jurídicas de su inobservancia.

2. *La aplicación de los reglamentos parlamentarios y su impugnación*

La eficacia normativa de los Reglamentos parlamentarios no termina en su utilización como parámetro de la constitucionalidad de las leyes. Aunque sea un tema menos frecuentado por la doctrina, no hay que olvidar que los Reglamentos parlamentarios se aplican en la actividad cotidiana de las Cámaras y, por supuesto, en trámites y procedimientos ajenos a la elaboración de la ley (requerimientos de información, preguntas e interpelaciones, turnos de palabra, etc.). Es importante, así, examinar si la aplicación de los Reglamentos

parlamentarios presenta alguna peculiaridad en comparación con la de otros tipos de normas jurídicas.

En este punto es relevante la frecuente distinción, arriba mencionada, entre normas que agotan sus efectos dentro de los procedimientos parlamentarios y normas que surten efectos frente a terceros, especialmente frente a particulares. Comenzando por este segundo grupo, es pacífico que los actos de las Cámaras relativos a la gestión de medios personales y materiales son plenamente justiciables, ya que afectan a derechos y deberes de otras personas. La exclusión o limitación del acceso a los tribunales ordinarios de las controversias que pueden surgir en este ámbito seguramente sería contraria al art. 24 CE. Desde la aprobación en 1985 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de las pretensiones relativas a «los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público» del Congreso de los Diputados y del Senado, así como de otros órganos constitucionales. Esta previsión se encuentra actualmente en el art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA). La referencia al «personal» y a la «gestión patrimonial» no es problemática: son nociones bien delimitadas y, por lo que hace a la primera, su regulación se halla en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que no es propiamente un Reglamento parlamentario.

No obstante, sobre la referida atribución de competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa es importante hacer dos observaciones. La primera es que la palabra «administración» en el citado inciso del art. 1 LJCA ha sido recientemente interpretada por el Tribunal Supremo como algo distinto de «gestión patrimonial» y, de esta manera, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre actos de las Cámaras ya no abarca solo dos ámbitos (personal, y administración y gestión patrimonial), sino tres (personal, administración, y gestión patrimonial). El caso tuvo cierta resonancia en los medios de comunicación: un periodista acreditado ante el Congreso de los Diputados se introdujo en una zona del edificio de acceso restringido, concretamente los despachos de un grupo parlamentario; ello dio lugar a un expediente por incumplimiento del acuerdo de la Mesa donde se regulan los derechos y deberes de

los periodistas acreditados; y la Mesa terminó acordando dejar sin efecto la acreditación del infractor. El periodista, en lugar de acudir al recurso de amparo del art. 42 LOTC, interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales. Pues bien, este caso resulta particularmente ilustrativo en esta sede no solo por lo rudimentario y frágil del instrumento jurídico donde se regulan los derechos y deberes de los periodistas acreditados ante la Cámara –sobre lo que luego se volverá–, sino porque nadie puso en duda la competencia jurisdiccional del Tribunal Supremo; y ello a pesar de que se requirió expresamente a las partes y al Ministerio Fiscal para que expresaran su parecer sobre ese presupuesto procesal. Ni siquiera la letrada de las Cortes Generales, como parte demandada, sostuvo que la controversia no correspondía a los tribunales ordinarios. El recurso contencioso-administrativo terminó siendo estimado por razones de fondo (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2020, recurso. número 305/2019).

Esta sentencia merece atención, porque ya no versa sobre actuaciones de naturaleza instrumental, como son las relaciones con los funcionarios o los contratistas, sino que toca al funcionamiento mismo de la Cámara y a la aplicación de normas del Reglamento parlamentario o, al menos, de acuerdos de un órgano de gobierno adoptados con base en aquel. La materia era tan central y sensible como el mantenimiento del orden dentro de la Cámara; algo que, sin duda, entra dentro de la autonomía parlamentaria, como lo demuestra que el inciso final del art. 72 CE atribuye a los presidentes de las Cámaras las «facultades de policía dentro de sus respectivas sedes». La pregunta es entonces si se ha abierto una puerta para que los tribunales ordinarios controlen decisiones parlamentarias –de naturaleza no legislativa– que afectan a terceros. Por ejemplo, ¿sería recurrible en vía contencioso-administrativa la orden de la presidenta del Congreso de los Diputados de desalojar el placo de invitados en el salón de sesiones?

La otra observación sobre la atribución de competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa en asuntos tocantes al Congreso de los Diputados y al Senado tiene que ver con las dudas que se acaban de expresar. Aunque dicha atribución de competencia se

encuentra hoy en el art. 1 LJCA, inicialmente fue introducida por el art. 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Este, en su redacción original, decía lo mismo que ahora dice el mencionado art. 1 LJCA. Pero en su versión actual dispone que el Tribunal Supremo conocerá de los recursos contencioso-administrativos «contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado (...) en los términos y materias que la Ley establezca». Esta modificación del art. 58 LOPJ fue introducida en 1998, con ocasión de la aprobación de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y como complemento de la misma. Y es llamativa porque ya no limita lo que, al menos potencialmente, puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo a las actuaciones parlamentarias de naturaleza instrumental (personal y gestión patrimonial), sino que permite su ampliación a otras si así lo dispone una ley ordinaria. Sin necesidad de entrar ahora en si puede la ley orgánica delegar en la ley ordinaria la delimitación del ámbito de la jurisdicción (art. 122.1 CE), lo interesante desde el punto de vista de la autonomía parlamentaria es que el camino hacia la judicialización de las actuaciones parlamentarias no parece estar cancelado.

Hasta aquí, la aplicación de las normas de los Reglamentos parlamentarios que surten efectos frente a terceros. Por lo que se refiere a la de aquellas que agotan su eficacia dentro de los procedimientos parlamentarios, suscita menos problemas, sin perjuicio de cuanto luego se dirá acerca de la disponibilidad de los Reglamentos parlamentarios. En este punto los principios son claros: corresponde al presidente hacer cumplir el Reglamento parlamentario, estableciendo en caso de duda qué interpretación debe seguirse [art. 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)]; y contra los actos de los órganos de gobierno de la Cámara (presidente, Mesa, presidencias de comisiones, etc.), fuera de los medios de impugnación internos, solo cabe el recurso de amparo previsto en el art. 42 LOTC. Como es notorio, se trata del recurso de amparo contra «decisiones o actos sin valor de ley de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas o de sus órganos». A diferencia de las otras variantes del recurso de amparo, no requiere el agotamiento de la vía judicial –sencillamente porque los redactores de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

entendieron que dicha vía no existe— y el plazo para su interposición es de tres meses. Mediante el recurso de amparo del art. 42 LOTC, los diputados y los grupos parlamentarios pueden impugnar los actos de aplicación del Reglamento parlamentario y, en su caso, lograr su anulación; pero no hay que olvidar que, precisamente por ser un recurso de amparo, la impugnación solo puede fundarse en la violación de derechos fundamentales. Ello significa que las infracciones del Reglamento parlamentario que no comportan violación de un derecho fundamental no pueden ser controladas por ninguna autoridad jurisdiccional externa a la Cámara: la doctrina de los *interna corporis* sigue siendo plenamente válida a este respecto. Es verdad que la arriba mencionada jurisprudencia constitucional sobre el llamado *ius in officium*—iniciada con la STC 32/1985 y luego constantemente seguida— deja cierto margen, pues se entiende que el art. 23 CE da a los diputados y grupos parlamentarios —y a todos los cargos electivos— el derecho a no ser arbitrariamente obstaculizados en el ejercicio de su función representativa. Pero, por muy generosa que sea la interpretación de este criterio jurisprudencial, siempre habrá infracciones del Reglamento parlamentario que no comportan un serio menoscabo de la función representativa.

Aún en este orden de consideraciones, no es ocioso añadir que el derecho fundamental cuya tutela puede impetrarse mediante el recurso de amparo del art. 42 LOTC no es necesariamente el proclamado en el art. 23 CE. También otros derechos fundamentales pueden ser vulnerados por los órganos de gobierno de la Cámara cuando, en el curso de los procedimientos parlamentarios, aplican el Reglamento. Por poner un ejemplo relevante, con arreglo a la STC 136/1989, las exigencias de tipicidad y taxatividad dimanantes del art. 25 CE son aplicables a las sanciones disciplinarias sobre diputados y senadores.

3. *El problema de la disponibilidad sobre el reglamento parlamentario*

Tema distinto, que ha sido dejado antes apuntado, es si las Cámaras pueden disponer de sus propios Reglamentos, derogando singularmente o excepcionando su aplicación en casos concretos. Es una *vexata quaestio*, sobre la que no existe consenso en la práctica ni, a decir verdad, un detenido análisis doctrinal. De cuánto puede apreciar un observador externo resulta que los casos en que deja

de aplicarse una norma del Reglamento parlamentario —o se le da una interpretación distinta de la usual, para adaptarla a necesidades coyunturales— no son estadísticamente raros. Y entre quienes trabajan en las Cámaras tampoco faltan voces que se lamentan de escaso respeto por los Reglamentos parlamentarios.

Pues bien, valorar si esto es bueno o malo para el Parlamento es algo que está en estrecha conexión con la visión que se tenga sobre la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios y, más en general, de la autonomía parlamentaria. Una vez sentada esta premisa, sin embargo, hay al menos dos datos razonablemente claros que ayudan a centrar el problema.

Por un lado, es difícil defender la disponibilidad sobre el Reglamento parlamentario cuando se trata de normas del mismo que surten efectos frente a terceros. Aquí no hay una situación puramente interna, sino que entran en juego derechos y deberes de personas ajenas a la Cámara. Precisamente por ello, no resulta legítimo inaplicar la norma o variar su interpretación sin una razón objetiva y generalizable. Los principios de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica imponen uniformidad de criterio. Volviendo al ejemplo de los medios de comunicación acreditados ante la Cámara, y suponiendo que existiera una práctica de tolerancia o laxismo en cuanto a la circulación de periodistas por el edificio, ¿sería aceptable una aplicación rigurosa —e inesperada— de las reglas escritas en un caso concreto? El problema de la disponibilidad sobre el Reglamento parlamentario se circunscribe, así, básicamente a aquellas normas del mismo que agotan su eficacia dentro de los procedimientos parlamentarios.

Por otro lado, incluso ciñéndose a ese ámbito, la disponibilidad sobre el Reglamento parlamentario encontraría siempre algunos límites poco discutibles: aquellas normas del Reglamento parlamentario que son derivación ineludible de la Constitución no pueden ser dispensadas. Y tampoco cabría, a la luz de la jurisprudencia constitucional ya examinada, derogar singularmente o excepcionar el Reglamento parlamentario cuando ello comporta un menoscabo de la función representativa de un diputado o un grupo parlamentario, o cuando trae consigo una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara y, por tanto, una quiebra del pluralismo político.

El problema, así centrado, es si en los trabajos propiamente parlamentarios y sin vulnerar derechos fundamentales u otros principios constitucionales puede la Cámara –o sus órganos– dejar de aplicar una norma del Reglamento parlamentario en un caso concreto, o darle una interpretación distinta de la usualmente seguida. Es aquí donde resulta determinante la visión que se tenga de la autonomía parlamentaria.

La autonomía parlamentaria puede concebirse como algo más que el poder de las Cámaras de aprobar sus propias reglas de organización y funcionamiento, así como de elegir a los miembros de sus órganos de gobierno. Es efectivamente posible ver algo más en la autonomía parlamentaria: el poder de la Cámara de gestionar sus actividades, con base en el Reglamento parlamentario y mediante sus órganos de gobierno, sin interferencias ni controles por parte del exterior. En esta perspectiva, la autonomía parlamentaria va más allá de la producción de normas, para englobar también la aplicación de las mismas. El modo en que se aplica el Reglamento parlamentario puede ser también visto como un componente de la autonomía de la Cámara.

A favor de la disponibilidad sobre el Reglamento parlamentario –por supuesto, siempre que no afecte a terceros ajenos a la Cámara y con el límite infranqueable del *ius in officium*– militan tanto el argumento histórico como el teleológico: la tradición del parlamentarismo ha sido proclive a la flexibilidad en la aplicación de las propias normas y a considerar que el Reglamento parlamentario, lejos de ser un fin en sí mismo, es un instrumento al servicio de cambiantes circunstancias políticas. En un Parlamento básicamente se recaba información y se discute en términos de oportunidad; actividades esencialmente políticas, que no pueden rendir todos sus frutos posibles en la árida tierra del legalismo. El Reglamento parlamentario, en pocas palabras, no puede razonablemente ser interpretado y aplicado como la Ley de Procedimiento Administrativo.

Frente a esta afirmación tal vez cupiera oponer que el Reglamento parlamentario, tal como sostiene la inmensa mayoría de la doctrina española, no deja de ser verdadera norma jurídica que forma parte del ordenamiento general del Estado y, por consiguiente, debe ser aplicado con el mismo rigor que cualesquiera otras normas

jurídicas. A mi modo de ver, este argumento no es convincente: sin salir del ordenamiento general del Estado, es opinión común que algunos tipos de normas presentan peculiaridades en cuanto a sus criterios de interpretación. Sin ir más lejos, la Constitución misma. Hay, además, otro dato que a veces se pasa por alto: que un enunciado contenga una verdadera norma jurídica no implica necesariamente que esa norma jurídica sea *ius cogens*, es decir, derecho necesario que se impone a todos sin posibilidad alguna de matización o exclusión por voluntad de los afectados.

Creo, en suma, que las Cámaras son dueñas y señoras de sus propios Reglamentos, dentro de los límites arriba señalados. Eso no significa que deba justificarse el capricho o la arbitrariedad. Si no hay buenas razones para otra cosa, la correspondiente norma del Reglamento parlamentario debe ser aplicada y debe serlo, además, con arreglo a la interpretación usual de la misma. Es en este plano donde las otras normas del derecho parlamentario y muy en especial los usos y costumbres de cada Cámara desempeñan un papel crucial. Por ello, es importante guardar memoria de los precedentes, clasificarlos y archivarlos, así como darlos a conocer dentro y fuera de la Cámara.

Una última observación sobre el tema: en una futura revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, tal vez fuera aconsejable introducir algunas indicaciones sobre el problema de la disponibilidad. Directrices sobre qué normas del Reglamento parlamentario no pueden ser nunca derogadas singularmente o excepcionadas; en qué circunstancias pueden otras normas del mismo ser descartadas; quién puede decidirlo y, sobre todo, si es o no exigible cierto grado de aquiescencia.

IV. OTRAS NORMAS REGULADORAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS

Los Reglamentos parlamentarios no son, en la práctica, la única fuente del derecho parlamentario: la organización y el funcionamiento de las Cámaras también se regula mediante otros tipos de normas jurídicas. En España ha habido una proliferación de esas otras normas, hasta el punto de que un destacado constitucionalista –buen conocedor de los arcanos del Parlamento– ha hablado de «huida del Reglamento parlamentario».

Esos tipos de normas distintos del Reglamento parlamentario son dos. Y tanto desde el punto de vista de su legitimidad constitucional y su régimen jurídico, como desde el punto de vista de su conveniencia, suscitan problemas diferentes. Por un lado, están las normas autónomamente aprobadas por las Cámaras en desarrollo de sus Reglamentos parlamentarios, que algunos preconizan como vía de reforma y modernización del derecho parlamentario. Según este punto de vista, los Reglamentos parlamentarios propiamente dichos deberían quedar como una especie de norma de cabecera, que fija las líneas maestras de la organización y el funcionamiento de las Cámaras, dejando a esas otras normas de desarrollo –más fáciles de modificar y de adaptarse a la coyuntura– las regulaciones de detalle. Por otro lado, está la relativamente frecuente incursión de la ley y, por tanto, de un tipo de norma que no es manifestación de la autonomía parlamentaria en facetas relevantes de la organización y funcionamiento de las Cámaras.

1. Las normas de desarrollo de los reglamentos parlamentarios: aspectos problemáticos

Entre quienes se ocupan cotidianamente del derecho parlamentario existe, como acaba de decirse, una corriente de opinión a favor de una mayor utilización de normas autónomamente aprobadas por las Cámaras en desarrollo de los Reglamentos parlamentarios. La idea es que, en una futura revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, se regulase de manera explícita y precisa qué clase de normas de desarrollo cabrían y cuál sería su régimen jurídico. Se trataría así no solo de compaginar la estabilidad de los Reglamentos parlamentarios con una mayor flexibilidad del conjunto normativo regulador de la organización y funcionamiento de las Cámaras, sino también de poner orden en una práctica ya existente. Según quienes conocen bien la vida parlamentaria española, hay ya una heterogénea serie de actos de los órganos de gobierno de las Cámaras que, de hecho, operan como normas de desarrollo o de segundo grado. El arriba mencionado del acuerdo de la Mesa regulador de los deberes de los periodistas acreditados ante el Congreso de los Diputados es solo un ejemplo de ese fenómeno. Ciertamente, esos actos de contenido materialmente normativo carecen de un

fundamento expreso y claro en la Constitución o en los Reglamentos parlamentarios y, en ese sentido, hoy por hoy pueden ser calificados de fuentes del derecho *extra ordinem*. Pero aquí hay un problema real: ¿son constitucionalmente posibles las normas de desarrollo de los Reglamentos parlamentarios y, en caso afirmativo, cuál debería ser su régimen jurídico?

La Constitución no prevé que los Reglamentos parlamentarios tengan normas de desarrollo o de segundo grado. El art. 72 CE solo dice que «las Cámaras establecen sus propios Reglamentos», estableciendo luego la regla de su aprobación y modificación mediante mayoría absoluta en votación final sobre la totalidad del texto. Por supuesto, que no estén contemplados no implica forzosamente que estén prohibidos. Pero tampoco significa que las Cámaras, en ejercicio de la autonomía parlamentaria, puedan aprobar cuantas normas de desarrollo estimen oportuno. Al fin y al cabo, el art. 72 CE impone una mayoría cualificada para la aprobación de los Reglamentos parlamentarios, lo que puede entenderse como exigencia de un consenso suficientemente amplio en la autorregulación por las Cámaras de su organización y funcionamiento. El camino a seguir está así balizado.

En la actualidad, la única previsión a este respecto es la recogida en el art. 32.2 RCD: «Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.» En términos no exactamente idénticos, el presidente del Senado está facultado para «suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión del Reglamento, las lagunas de éste» (art. 37.8 del Reglamento del Senado (RS)). Estos preceptos llevan aplicándose cuarenta años sin que nadie haya puesto en duda su constitucionalidad, de manera que puede considerarse opinión común que la Constitución deja cierto margen para normas complementarias de los Reglamentos parlamentarios.

Los artículos 32.2 RCD y 37.8 RS pueden, además, dar alguna pista sobre cuál podría ser el régimen jurídico de las normas de desarrollo en una futura revisión de los Reglamentos parlamentarios, e incluso sobre cuál es hoy la posición de esas fuentes del derecho *extra*

ordinem ya existentes en la práctica. Es sabido que, si bien el Tribunal Constitucional entendió en un primer momento que las normas que suplen las lagunas de los Reglamentos parlamentarios podían –al igual que estos– ser objeto de recurso y cuestión de inconstitucionalidad, luego ha afirmado que contra ellas solo cabe el recurso de amparo del art. 42 LOTC (STC 44/1995). Este es el actual criterio de la jurisprudencia constitucional y se basa en la idea de que dichas normas son desarrollo de los Reglamentos parlamentarios y están jerárquicamente subordinadas a ellos (STC 226/2004 y 183/2012). Así, salvo que el Tribunal Constitucional volviese a dar un giro en esta materia, hay que entender que ello sería predicable de las normas de desarrollo o de segundo grado que previese una futura revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

Vale la pena observar que esto trae consigo no desdeñables consecuencias prácticas en el plano procesal. Mientras que la legitimación para impugnar una norma mediante el recurso de inconstitucionalidad corresponde objetivamente a los sujetos políticos enumerados en el art. 162.1.a) CE, que no tienen que acreditar ningún interés específico, para interponer cualquier recurso de amparo –incluido el regulado en el art. 42 LOTC– es preciso mostrar un interés legítimo a tenor de la letra b) del mencionado precepto constitucional. Además, el recurso de amparo solo puede fundarse en la vulneración de un derecho fundamental, que en este ámbito es normalmente el *ius in officium* (art. 23 CE); lo que significa que no cabe alegar otras infracciones de la Constitución. Y significa también que diputados o grupos parlamentarios disconformes con la norma de desarrollo mas no directamente perjudicados por ella carecen de legitimación para combatirla mediante el recurso de amparo. En suma, la protección jurisdiccional, tanto desde el punto de vista de la legitimación como desde el punto de vista del parámetro, es menos amplia que para los Reglamentos parlamentarios.

Aún en este orden de consideraciones, habría que añadir que una norma que no tiene fuerza o rango de ley a efectos del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad es una norma carente del llamado «privilegio jurisdiccional» de la ley; es decir, queda fuera del monopolio del Tribunal Constitucional. Esto en nada afecta al recurso de amparo contra las normas de desarrollo de los Reglamentos parla-

mentarios; pero tampoco blindas esas normas frente a posibles intentos de impugnarlas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En este punto hay que remitirse a lo ya dicho sobre el significado de la palabra «administración» en el art. 1 LJCA, para mostrar que no se trata de una hipótesis puramente académica.

En cuanto a la posible eficacia de las normas de desarrollo de los Reglamentos parlamentarios, cabe hacer varias consideraciones. En primer lugar, dado el criterio del Tribunal Constitucional sobre los vicios del procedimiento legislativo, no hay que excluir que la infracción de alguna de esas normas pudiera determinar la inconstitucionalidad de la ley; y ello, por supuesto, siempre que hubiera supuesto una alteración sustancial de la formación de la voluntad de la Cámara o, si se prefiere, una seria lesión del pluralismo político. Tampoco hay que excluir, por razones similares, que la vulneración de esas normas en otros procedimientos parlamentarios pueda ocasionar una violación del *ius in officium*, susceptible de ser remediado mediante el recurso de amparo del art. 42 LOTC.

En segundo lugar, la ya conocida distinción entre normas que agotan sus efectos dentro de los procedimientos parlamentarios y normas que surten efectos frente a terceros podría resultar relevante también en este punto. Es más fácil sostener la aplicación de las normas de desarrollo de los Reglamentos parlamentarios en el primer supuesto, precisamente porque los efectos se agotan dentro de los muros del Parlamento. Cuando hay terceros afectados, en cambio, se podría pensar que la reserva de Reglamento parlamentario del art. 72 CE es «absoluta», en el sentido de que la limitación de derechos o la imposición de deberes a terceros que entran en relación con la Cámara solo puede regularse en aquel. Vale aquí, de nuevo, el ejemplo de los periodistas acreditados: no es lo mismo que la prohibición de acceder a determinadas partes del edificio y las consecuencias jurídicas de su incumplimiento sean establecidas por una norma de desarrollo o que los sean directamente por el Reglamento parlamentario. Esto último comporta una imposición del deber por mayoría absoluta de la Cámara en votación sobre el conjunto del texto y, por consiguiente, una mayor garantía para los terceros. El razonamiento no sería distinto al que subyace a las reservas de ley.

En tercer lugar, en conexión con lo que se acaba de decir, sería muy aconsejable que una regulación en los Reglamentos parlamentarios de sus normas de desarrollo identificara, con suficiente precisión y claridad, sus clases, sus ámbitos materiales, y su modo de aprobación y modificación. Y a este respecto, el respeto del pluralismo político y la protección de la oposición seguramente exigirían un acuerdo suficientemente amplio entre los grupos parlamentarios. Esta idea ya está hoy apuntada en el art. 32.2 RCD, cuando impone al presidente gozar de la conformidad de la Mesa y de la Junta de Portavoces para colmar las lagunas del Reglamento parlamentario. Seguramente para aprobar verdaderas normas de desarrollo sería exigible algo más, de manera que la mayoría por sí sola no pudiese aprobarlas: no sería justificable en términos democráticos que las normas de desarrollo del Reglamento parlamentario quedasen a la voluntad de la mayoría, cuando el Reglamento parlamentario mismo goza de una especial rigidez por imperativo constitucional.

En cuarto y último lugar, tal vez fuera aconsejable que una revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado abordase la regulación de las condiciones de disponibilidad sobre sus propias normas, así como los principios relativos al derecho no escrito en la vida parlamentaria (precedentes, usos y costumbres). En este punto es sumamente útil que todos, a comenzar por los diputados y los grupos parlamentarios, tengan facilidad de acceso a una información completa y actualizada.

Una vez dicho todo lo anterior, una pregunta sigue en pie: ¿sería conveniente la introducción de una o varias figuras de normas de desarrollo del Reglamento parlamentario? Como observador externo, no tengo suficientes elementos de juicio. Mi inclinación es a ser prudente en esta materia, fundamentalmente porque una multiplicación de normas de segundo grado podría no conducir a una mayor fluidez en la vida parlamentaria: allí donde hay demasiadas normas suelen proliferar los pleitos. Quizás un fortalecimiento del papel de precedentes y costumbres, en la línea ya indicada, fuera un contrapeso –si no una alternativa– a una excesiva ampliación de las normas de desarrollo de los Reglamentos parlamentarios.

2. *La incursión de la ley en la organización y el funcionamiento de las Cámaras*

Como ejemplo de regulación por ley de cuestiones atinentes a la organización y el funcionamiento de las Cámaras suele citarse, ante todo, la creación por vía legislativa de comisiones mixtas Congreso de los Diputados-Senado. Tales son la Ley Orgánica 3/1981, luego modificada por la Ley Orgánica 2/1992, sobre relaciones con el Defensor del Pueblo; la Ley Orgánica 2/1982, sobre relaciones con el Tribunal de Cuentas; y la Ley 8/1994, de creación de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Otros ejemplos de creación de órganos parlamentarios o de atribución de funciones a las Cámaras mediante ley son, sin ánimo exhaustivo, la Ley 17/2006, sobre radio y televisión de titularidad pública, o la Ley 37/2010, sobre la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

La corriente doctrinal mayoritaria considera que este fenómeno es irregular, porque supone una invasión por la ley de la esfera material constitucionalmente reservada a los Reglamentos parlamentarios.

Incidentalmente debe señalarse que, en esa línea, algunos autores llegan incluso a afirmar que la remisión que el art. 70.1 CE hace a la ley electoral de la determinación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores es «discutible». Esto último resulta exagerado. De entrada, es cuanto menos dudoso que las causas de inelegibilidad e incompatibilidad atañan solo a la organización y el funcionamiento de las Cámaras, pues inciden también en el proceso electoral y, en definitiva, en la formación de la representación política; algo que tiene mucho que ver con los derechos políticos de los ciudadanos, así como con las expectativas de quienes consideran concurrir a las elecciones como candidatos. Además, incluso admitiendo a efectos argumentativos que se tratara de una cuestión puramente organizativa, no se alcanza a comprender por qué la Constitución no habría debido regularla: otros aspectos de la organización y el funcionamiento de las Cámaras son tratados por el texto constitucional. Y en ningún caso existe una delimitación natural, previa a los datos positivos de la Constitución, de lo cubierto por la reserva de Reglamento parlamentario.

Retomando el hilo principal, las incursiones arriba mencionadas de la ley en la organización y el funcionamiento de las Cámaras

deben ser valoradas en sus justos términos. La consideración principal a este respecto es que, en puridad, no se trata de la invasión de la autonomía parlamentaria por poderes o sujetos políticos ajenos al Parlamento, ya que la potestad legislativa pertenece a las Cortes Generales (art. 66 CE). Suponiendo que todas esas leyes hubieran invadido un ámbito constitucionalmente reservado a los Reglamentos parlamentarios, el reproche habría de dirigirse contra los propios perjudicados por esa invasión: las Cámaras habrían podido y siguen pudiendo negarse a aprobar leyes sobre materias que, a su juicio, entran dentro de lo constitucionalmente reservado a los Reglamentos parlamentarios.

En pocas palabras, seguramente no es muy ortodoxo crear órganos parlamentarios por ley; pero en las manos de las Cámaras está poner coto a ese fenómeno. Y la necesaria determinación para hacerlo —oponiéndose, llegado el caso, a iniciativas gubernamentales— solo puede provenir de una firme convicción entre los diputados y senadores sobre la importancia de la autonomía parlamentaria.

Si en esta vena se me permite concluir con una breve observación sociológica, tal vez no sea casual que la doctrina y la jurisprudencia de Italia o Alemania sean notablemente más tuitivas de la autonomía parlamentaria que las de Francia o de la misma España: aquellos países vienen de una larga historia de pluralismo institucional, por no mencionar que los Gobiernos son prácticamente siempre de coalición. La necesidad de llegar a pactos es, en una moderna sociedad democrática, el mejor incentivo para salvaguardar la autonomía parlamentaria.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

En la doctrina antigua, merecen aún ser consultados los trabajos de J.A. Maravall, *Los reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947; y de N. Pérez Serrano, «Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», originalmente publicado en 1960 en la *Revista de Estudios Políticos* y luego recogido en sus *Escritos de Derecho Político*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

En la moderna doctrina española, sobre las diferentes cuestiones relacionadas con los Reglamentos parlamentarios (naturaleza jurídica, ámbito material, subordinación a la Constitución, fuerza vinculante, etc.) cabe remitirse, dentro de una literatura más extensa, a: E. Aranda Álvarez, «La autonomía parlamentaria en la Constitución española de 1978», en P. Pérez Tremps y A. Saiz Arnaiz (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018; I. Astarloa, «Artículo 72», en S. Muñoz Machado (ed.), *Comentario mínimo a la Constitución española*, Crítica, Barcelona, 2018; A. Garrarena Morales, «Reglamento parlamentario», en M. Aragón Reyes (dir.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2011; F. Pascua Mateo, *Fuentes y control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014; R. Punset, *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001; y T. Vidal Marín, *Los reglamentos de las asambleas legislativas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

Sobre las infracciones de normas procedimentales por las Cámaras, la obra clásica es P. Biglino Campos, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Sobre el control jurisdiccional de los actos parlamentarios de naturaleza no legislativa, sigue siendo sumamente útil A. Arce Janáriz, *El Parlamento ante los tribunales (Prontuario de jurisprudencia parlamentaria)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

Sobre la llamada «huida del Reglamento parlamentario» y las propuestas de adopción de normas de desarrollo, es obligada la referencia a E. Aranda Álvarez, «El Reglamento del Congreso de los Diputados: propuestas para su reforma», en *Revista de Estudios Políticos* nº 175, 2017. También hay que remitirse, en una perspectiva más general, a M. Aragón Reyes, «Las fuentes del Derecho Parlamentario», en VV.AA., *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996.

LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA

PARLIAMENTARY DELIBERATION

Ricardo CHUECA

Catedrático Emérito de Derecho Constitucional

Universidad de La Rioja

<https://orcid.org/0000-0003-3783-7894>

Fecha de recepción del artículo: julio 2022

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

La deliberación es una actividad humana individual, que se transforma y complica al comunicarla a otro u otros. Esto sucede en todo órgano colegiado y, de modo muy singular, en los parlamentos. Es un modo muy singular de deliberación porque no posee una naturaleza voluntaria: se trate de una actividad necesaria para dotar de voluntad al sujeto soberano sin el que la existencia del Estado no es posible. Su naturaleza ha ido cambiando con la evolución de la institución parlamentaria y con los cambios del entorno, especialmente con la consolidación de los partidos políticos y la conversión del parlamento en un parlamento de grupos. Se describe la situación actual y se propone una visión de la deliberación parlamentaria en donde, junto a su permanencia como recurso de respuesta al reto, se destacan los cambios y transformaciones experimentados en las últimas décadas. Se concluye que la deliberación parlamentaria está tan solo acompañando cambios profundos en los procesos de representación política que deberíamos observar minuciosamente.

Palabras clave: Deliberación parlamentaria, deliberación y representación política, retórica parlamentaria, deliberación discursiva, deliberación parlamentaria secuencial, deliberación parlamentaria como método de conocimiento y decisión.

ABSTRACT

Deliberation is an individual human activity, which is transformed and complicated by communicating it to another or others. This happens in all collegiate bodies and, in a unique way, in parliaments. It is a unique mode of deliberation because it does not have a voluntary nature: it is a necessary activity to endow the sovereign subject with will without which the existence of the State is not possible. Its nature has been changing with the evolution of the parliamentary institution and with changes in the environment, especially with the consolidation of political parties and the conversion of parliament into a parliament of groups. The current situation is described, and a vision of parliamentary deliberation is proposed where, along with its permanence as a response resource to the challenge, the changes and transformations experienced in recent decades are highlighted. It is concluded that parliamentary deliberation is only accompanying deep changes in the processes of political representation that we should carefully observe.

Keywords: Parliamentary deliberation, political deliberation and representation, parliamentary rhetoric, discursive deliberation, sequential parliamentary deliberation, parliamentary deliberation as a method of knowledge and decision.

SUMARIO: I. DELIBERAR. II. REPRESENTACIÓN Y DELIBERACIÓN. III. EL ENTORNO DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA. IV. NATURALEZA DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA. V. LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA, HOY. 1. *El enfoque discursivo*. VI. EL MARCO DELIBERATIVO EN LOS PARLAMENTOS ACTUALES. VII. CONCLUSIÓN. EL MODELO ACTUAL DE DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA. BIBLIOGRAFÍA.

I. DELIBERAR

El término que expresa la acción de deliberar, el verbo si se quiere, se designa en nuestra lengua y las culturalmente próximas, con un verbo intransitivo¹. Refiere una acción interna personal, o, más precisamente, una acción intelectual de naturaleza reflexiva. Deliberar, por tanto, es una actividad que ni requiere ni supone terceros. Deliberar con otros podría llegar a ser, visto así, una desnaturalización, o una sofisticación, de su significado primigenio: una variante o modalidad derivada.

Claro que nada impide que se delibere con otros seres humanos. De ser así, la acción individual no deja de serlo, sino que el proceso se expone o comparte ante, o frente, a otros. De tal modo que de la compartición de deliberaciones cabe esperar una interacción entre sujetos que no excluye, pero tampoco exige, cambios o reconsideraciones del proceso deliberativo personal o de los motivos o razones que fundan el juicio de cada actor.

Cuando la deliberación se comparte con otros sujetos, por el motivo y en la forma que fuere, lo relevante ya no es la acción deliberativa personal, sino su comunicación. Pero, de nuevo, la comunicación puede resultar más o menos interactiva, en función de

¹ Así *to deliberate* en lengua inglesa. Similar en el francés *délibérer* que, sin embargo, incluye ya tanto acción individual como la acción individual realizada grupalmente, por lo que el verbo mantiene también su carácter intransitivo. El asunto es más complicado en lengua alemana, donde un verbo se ajusta a los significados anteriores *überlegen*, aunque también *erwägen* si se atiende al próximo sentido: considerar o ponderar. Pero para alcanzar a describir la deliberación como actividad comunicativa, deliberar o debatir (claramente implicando el uso de la voz) la palabra más ajustada en lengua alemana sería quizá *bessprechen*.

En el latín clásico, Tito Livio o Cicerón, *deliberatio* designa más una decisión individual resultado de la actividad reflexiva, aunque también la acción intelectual que lleva a una determinación o decisión. Pero el uso por la Iglesia cristiana lo orientará mucho hacia la acción de confrontación de deliberaciones propia de los *collegia* y, finalmente, de los parlamentos.

En lengua castellana los términos delivrar, delivrado y deliberado conviven pacíficamente con igual significado esencial desde mediados del siglo XIII, aunque al inicio del siglo XIV el uso de la letra b se impondrá definitivamente. Es muy significativo que su uso, desde el inicio, incluye tanto el significado de deliberar como un ejercicio de «liberarse» de las propias dudas internas, como el de la versión compartida, colegiada, de idéntica actividad. En Diccionario Histórico de la Lengua Española, <https://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/nuevo-diccionario-historico> (*plataforma 3.1. a. 4/6/2022*)

la eficacia del emisor y de la disposición de los receptores como precondiciones de la interacción.

La capacidad y condiciones de la comunicación resultan, por tanto, determinantes de la concreta configuración del proceso. Tradicionalmente, y entre otros muchos recursos, los seres humanos acudimos, al compartir nuestras deliberaciones, a la construcción de formulaciones teóricas que expresamos habitualmente mediante la voz y una serie de recursos asociados, que van desde la capacidad retórica a cualquier recurso orientado a convencer, es decir, a hacer al otro partidario de nuestra propia deliberación, o de una tercera resultante de la mutua aceptación de argumentos. Toda forma de expresión del repertorio del lenguaje humano puede ser utilizada para comunicar nuestras deliberaciones².

Todo este proceso, tan perentoriamente descrito, tan expuesto al solipsismo y, como se ve, nada sencillo, es el que se predica, casi siempre por error, como una actividad de los parlamentos. De modo que, de aceptarse lo anterior, la deliberación sería, si nos atenemos al sentido dominante –a la *vulgata* del término– que lo entiende como una actividad de carácter colectivo, un malentendido.

La actividad deliberativa, en esta su más superficial acepción tiene, sigue teniendo, muy buena prensa. Quizá porque compartir las formas de ver el mundo, las ideas propias, con otros congéneres sea una actividad de los seres humanos más evolucionados, aunque no siempre. Tras tan noble idea encontraremos a Kant y, más cerca de nosotros, a Habermas. Pero también, aunque desde un enfoque muy distinto y probablemente más sólido, a los teóricos anglosajones de la *rational choice*, tras quienes no es difícil adivinar al Hobbes más solvente. El hecho de que una práctica intelectual individual

² Debemos, al menos, advertir de que deberemos dejar al margen un asunto que se anuncia transcendente en relación con lo hasta ahora conocido sobre los recursos comunicativos de nuestra especie. Los recientes avances en la neurociencia, acreditan que nuestros procesos cerebrales son, en una gran parte, ajenos a nuestro conocimiento. Y, de entre ellos, parece ya indudable que una parte de nuestros procesos cerebrales operan como identificadores de las posiciones y criterios del otro, de modo que favorecen o inducen a la aceptación de ideas y argumentos ajenos al llevarnos nuestra propia cabeza a percibirlos como propios: son las ingeniosamente denominadas *neuronas espejo*. Sobre el fenómeno de la «plasticidad cerebral», entendida aquí como la capacidad de nuestras neuronas para identificarse con las ideas y concepciones de nuestro interlocutor, de modo inconsciente, cfr. Chandler (2018, 590-598), y la bibliografía allí citada.

compartida, una destreza de la especie humana al cabo, encuentre fundamentos tan distintos en la misma idea de naturaleza humana debería ser tomado como una seria advertencia de las dificultades de comprensión del asunto.

Una deliberación «a la Habermas», es decir, abierta, respetuosa y concebida como productora del acuerdo puede, desde luego, producirse en un órgano parlamentario o colegiado, pero será fruto, por así decir, del *contexto*; o de la casualidad, que viene a ser lo mismo para lo que ahora nos interesa. Digámoslo claramente, una decisión deliberativa de aquel tipo no caracteriza, ni lo ha hecho nunca, a ningún órgano parlamentario. Quizá porque no resulta especialmente necesaria para el funcionamiento de los órganos colegiados representativos.

La deliberación parlamentaria deberá ser, pues, otra cosa.

II. REPRESENTACIÓN Y DELIBERACIÓN

El término «sujeto colectivo» nos sirve a los juristas para imputar a un órgano colegiado la capacidad de dar existencia, mediante un sistema de elaboración de decisiones, a un sujeto abstracto, pues este tipo de sujetos solo prueba su existencia al formular decisiones. Es una técnica ancestral que encontramos en el enunciado del artículo 66.1 CE: «Las Cortes Generales representan al pueblo español». Y así, se establece una relación de legitimación que permanece, si Constitución vigente. El conjunto de técnicas institucionales y recursos asociados *realiza* el enunciado. Por tanto, toda decisión del órgano Cortes Generales se imputa al Estado porque resulta de la voluntad soberana que el órgano parlamentario expresa. De ahí es de donde cabe inferir que toda representación es deliberativa, porque la deliberación compartida construye representación (Rinne, 2020: 27). En este sentido, la legitimación del órgano Cortes Generales queda al abrigo de las modalidades del proceso de formación de sus decisiones y, desde luego, del juicio de los ciudadanos sobre el acierto de las decisiones adoptadas a las que quedan en todo caso sometidos.

El nexo deliberación-representación se revela en el seno del órgano colegiado parlamentario, pues una y otra solo son reconocibles por referencia a la asamblea. Este vínculo posee especial trascenden-

cia y puede ser visto como un indicador o *libro de claves* del concreto sistema deliberativo parlamentario. De ahí deriva la singularización del tipo de parlamento, el modo de inserción en el sistema político y constitucional, el modo de comprender y producir tradición parlamentaria, pero también las reglas y el modo de ordenarlas, etc.

Este crucial vínculo se suele acompañar también con una idea de deliberación concebida como práctica genérica y grupal, que se asocia a una cierta *ética de la racionalidad*. Esta línea, lugar común si se quiere, sugiere una continuidad cultural que, desde la *boulé* ateniense, llegaría hasta nuestros días envuelta en la difusa nube apologetica de un indeleble *continuum* histórico. Pero esto es pura ideología, si es que todavía puede usarse esta palabra, por más que en todos los casos se pongan en juego pericias de la comunicación humana.

La deliberación parlamentaria no debe ser vista, ni emparejada, con todo ello. Porque la deliberación que tratamos no resulta de una opción voluntariamente asumida. Remite más sencillamente a la propia existencia del Estado nacido de la soberanía popular. La deliberación, cuando se sostiene que el parlamento expresa la voluntad del sujeto soberano, constituye un requerimiento orgánico inexorable: se trata de deliberar para decidir, pues si no hay decisión, no hay estado.

De modo que la deliberación parlamentaria es sistémica en un doble sentido. De uno, porque el órgano en que se produce desempeña funciones existenciales dentro del sistema estatal; de otro, porque la deliberación colegiada, colectiva, a la que los miembros del órgano no pueden sustraerse, es también sistémica en cuanto codificada en un conjunto de reglas y principios, según veremos³.

La deliberación parlamentaria, como requerimiento orgánico *ex art.* 66.1 CE, consiste lógicamente en una actividad *reglada*; y lo es por un conjunto de motivos, pero uno determinante: el sistema de reglas debe proporcionar en todo caso un resultado, una decisión. Pero no cualquiera, sino una transitiva, es decir, que se corresponda con el proceso de comunicación deliberativo desplegado en pos de

³ Se trata por otro lado de un patrón común y culturalmente connotado. De modo que, en lo esencial, sirve igualmente para una corporación municipal, la UE, la ONU, una universidad o cualquier asociación. Hunde sus raíces en las técnicas organizativas de la iglesia cristiana medieval y sus *collegia*.

la decisión. O, dicho de otro modo, que las ideas y voluntades de los componentes del órgano, tal y como resultan del proceso deliberativo, resulten congruentes con la decisión formalizada. Asegurar que ello sea así es, en contra de lo que pudiere parecer, un asunto peliagudo (Chueca, 1993).

Ese conjunto de reglas parlamentarias individualiza y caracteriza el proceso de deliberación, configurando el genuino sistema parlamentario de conocimiento⁴. En el fondo subyace la idea de que solo mediante la contraposición de deliberaciones articuladas en un debate según reglas es posible, posible pero no seguro, llegar a conocer todos los aspectos relevantes del objeto de decisión para que esta sea posible⁵.

El grado de conocimiento material del asunto sobre el que el parlamento decide, es un elemento colateral del proceso parlamentario: se trata de una variable independiente cuya función no es imprescindible para la toma de una decisión; por más que pueda ser muy conveniente; o no, según los casos, pues una acumulación de conocimientos expertos, falsables si de base científica, pueden llevar a la imposibilidad de decidir. La deliberación parlamentaria, por tanto, proporciona la decisión exigible al órgano, pero no el conocimiento solvente o sólido del objeto material de decisión, pues no se trata de una deliberación *epistémica*. Esta característica tan singular se explica como resultado de la tensión entre dos lógicas institucionales igualmente legítimas y características de la deliberación parlamentaria.

De un lado, la deliberación parlamentaria posee un componente retórico, de oratoria entendida aquí en sentido amplio –podría incluso decirse propio–, sin la cual es inconcebible aquella. Esta lógica, que denominaremos discursiva, se articula a través de los procedimientos parlamentarios, un término que no alude solo a las reglas formales de

⁴ Ya en Max Weber el recurso a la burocracia y el concepto de objetividad asociado como modo de ordenar las actividades y estrategias parlamentarias que nos sitúa ante un modo parlamentario de producir conocimiento y, por tanto, decisiones (Weber, 1991). Hay toda una larga lista de autores en esa línea, especialmente los que analizan las reglas del parlamento de Westminster: Stuart Mill, luego Bagehot ... De todo ello se encontrará un excelente análisis en Palonen (2018: 6-20, 2019: *passim*) a quien sigo.

⁵ «The aim of parliamentary debate is to investigate the subject from many points of view which are presented from two contrary sides. In no other way can a subject be to exhaustively considered» (Mille, 1878: 472).

los procesos deliberativos. De otro, todo parlamento posee una lógica que denominaremos *posicional*: una endiablada lógica de muy distinta naturaleza. En virtud de estos dos vectores el parlamento debe tomar una decisión tal y como le requiere su función orgánica, pero en el actual formato de estado de partidos esa determinación se complica al prescribirse que esa decisión sea, además, representativa. Esta tensión, sofisticada e irresoluble, configura un proceso de comunicación deliberativa formateado y formalizado, que desemboca en una gama de respuestas deliberativas posibles, en donde el propio conocimiento material del objeto es ancilar y al servicio del éxito de ambas lógicas: discursiva y posicional⁶.

III. EL ENTORNO DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA

La actividad deliberativa específica que tratamos consiste en un nodo que resulta, en su lógica de funcionamiento, de un entorno solo parcialmente obvio. Todos sus componentes son, si se quiere, exógenos a no acogerse expresados en el texto constitucional. Pero estos elementos externos, a veces hasta contextuales, son los que sirven a la comprensión de la propuesta deliberativa de cada sistema parlamentario singular⁷.

En primer lugar, el *locus*. El parlamento es un espacio estructurado institucionalmente según un elenco de determinaciones constitucionales que lo configuran como orgánicamente complejo, pero también como parte de un sistema o metasistema junto a otros órganos. A su vez, esta relación interorgánica, registrada en la constitución, se desempeña según pautas de distinta naturaleza, incluidas las que tienen que ver con la cultura política de la sociedad concreta y la función de actores sociales e institucionales relevantes. A ello debe superponerse la propia historia siempre rica en vicisitudes y lecciones.

En segundo lugar, el sistema electoral, entendido ahora como modo de reclutamiento de los llamados a deliberar⁸. Cualquiera puede

⁶ Para un excelente enfoque analítico de estos aspectos el lector encontrará sólidas apreciaciones en Andreas Schäfer (2017, pp. 419-435).

⁷ Sin embargo, desde otro punto de vista, es decir, en la medida en que soportan el modo deliberativo concreto, podrían ser consideradas estructurales (Rico, 2019).

⁸ Hacemos aquí abstracción del juicio sobre la capacidad y calidad de los representantes políticos concretos. Toda crítica sobre los actores políticos actuales tiende a apoyarse,

perfectamente percibir que la relación entre la forma de partido británico y su sistema electoral —que solo rige para los Comunes— explica perfectamente el reclutamiento de la estructura de poder de sus organizaciones partidarias y el singular modo de renovación del liderazgo. Un sistema como el *first past the post* inglés sería impensable en el caso de Alemania o en el nuestro. Es evidente que todo ello tiene una influencia directa en la ordenación de los grupos parlamentarios, en el modo de trabajo y en las normas reguladoras de la actividad deliberativa parlamentaria.

En tercer lugar, la tradición parlamentaria. Tradición, no pasado. Es decir, consolidación de reglas y costumbres no escritas que, mediante su aceptación implícita y constante, resultan en prácticas estables de actuación y comportamiento parlamentario.

Estos factores, junto a otros singulares de cada cultura política y sistema constitucional, constituyen un marco no escrito ni formulado necesariamente de modo expreso que, sin embargo, envuelve a los actores deliberativos en un entorno al que no pueden sustraerse, pues muy frecuentemente ni siquiera son conscientes de él y de la capacidad de condicionar su actividad deliberativa y parlamentaria en general.

La deliberación que se despliega en el entorno parlamentario resulta ser, según dijimos, una actividad forzosa, porque es preciso decidir (incluso decidir no decidir). Es, además, una actividad canalizada de tal modo que presupone, por la mera presencia e interacción de los actores, la aceptación de los términos en que se desarrolla. Especialmente por parte de quienes dicen rechazarlos.

Por todo ello, y llegados a este punto, quizá podamos convenir que la deliberación parlamentaria, como actividad, carece de espontaneidad *por construcción*. Aunque a veces lo parezca.

IV. NATURALEZA DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA

Es obvio que los actores parlamentarios intentan convencer de sus propias perspectivas o posiciones. Dicho de otro modo, nor-

en términos de comparación, con un pasado ad hoc que asegura con certeza la derrota del presente.

malmente no deliberan: confrontan posiciones que se presume se corresponden con sus personales deliberaciones.

Lo que nos lleva a afirmar que la deliberación parlamentaria, grupal y reglada, posee una naturaleza formal. Consiste en el modo de llegar a adoptar una decisión, lo que será posible incluso cuando nadie haya logrado imponer su propia deliberación, su modo de ver o tratar el problema objeto de debate. Tanto dará si el parlamento cumple con su misión y es capaz de proporcionar una decisión como propia del Estado o, simplemente, ha decidido no decidir; eso sí, de acuerdo a norma.

Desde este punto de vista el proceso deliberativo parlamentario es un proceso compuesto de elementos que permanecen constantes desde el nacimiento de los parlamentos democráticos. Pero es igualmente evidente que su evolución, hasta llegar a como hoy los conocemos, resulta del efecto que, sobre la institución parlamentaria y sus reglas, escritas o no, van produciendo las exigencias a que son sometidos, así como las respuestas que la propia dinámica institucional es capaz de proporcionar, y que terminan redundando en adaptaciones y transformaciones. Quizá pocas instituciones sean capaces de convivir con este tipo de procesos de transformación como lo prueban los parlamentos.

Una manifestación de esos cambios guarda relación con la presencia de dos grandes lógicas deliberativas que no siempre han mantenido, históricamente, la misma correlación ni relevancia. De un lado el patrón deliberativo «a la Habermas», en donde a la acción deliberativa subyacen un componente ético y una teoría del conocimiento. Según esta, el proceso deliberativo, dadas determinadas condiciones de racionalidad, es capaz de producir un resultado final –una decisión– que refleja las posiciones de los actores y, al hacerlo, incorpora una calidad reflejo de la del proceso deliberativo desarrollado⁹. La teoría deliberativa contiene, por tanto, una hipótesis implícita: los ciudadanos y actores políticos –siquiera ocasionalmente– no se guiarán por sus preferencias personales, sino por objetivos identificados con una idea compartida de bienestar general o bien común que es

⁹ Una sucinta relación de autores que han precedido o continuado esta línea debería incluir al menos a Steiner (2005) y Cohen (2007: 219-236).

preciso construir y plasmar en la decisión concreta¹⁰. Esta tesis, que posee en el autor alemán una ambición de universalidad, ha tenido continuadores para el entorno parlamentario, hasta nuclear una línea politológica orientada a determinar las condiciones de calidad del proceso deliberativo garantes del nivel de calidad de la decisión resultante¹¹. El *Deliberation of Quality Index (DQI)* propone una línea de estudios orientados a la medición de calidad de tales procesos deliberativos parlamentarios. Con resultados dispares, pero en todo caso alejados de las prometedoras expectativas iniciales¹².

Junto a la línea deliberativa descrita, todo parlamento contiene una segunda lógica que se vincula en medida variable a la escuela de la *rational choice*. Más perceptible en unos procesos que en otros; y en unos parlamentos que en otros. La teoría de la elección racional aspira a conocer –y concebir– los procesos de formación de decisiones desde una perspectiva claramente distinta y con muy otros fundamentos y criterios que involucran incluso la propia idea sobre la naturaleza del ser humano. Según ella, todo actor que concurre a un proceso de decisión colectiva lo hace desde el punto de vista de la maximización de la utilidad individual subjetivamente concebida (no necesariamente en términos de provecho personal). Esta suposición fue defendida de un modo especialmente brillante por Paul Edward Johnson en tres páginas cuya solidez se mantiene a los treinta años de su publicación¹³:

¹⁰ Quedan al margen de este artículo el asunto de la democracia deliberativa; una visión todavía útil desde un enfoque teórico y sus diversas variantes. Cfr. Floridaia (2013).

¹¹ Un grupo de investigadores que ha acometido la propuesta de un modelo que traspondría el concepto de deliberación democrática habermasiano al análisis de los procesos deliberativos parlamentarios. Deben señalarse al menos Bächtiger (2005, 2018: 31–34) y Jürg Steiner (2012).

El *Deliberation of Quality Index (DQI)* ha sido utilizado para el análisis de la calidad deliberativa en diversos parlamentos. El último que me es conocido, con ambiciones de análisis global y bien fundamentado metodológicamente, en Rinne (2020), sobre el Parlamento finlandés.

¹² Una buena descripción del enfoque deliberativo y su situación actual puede verse en la presentación de los resultados del *Symposium on deliberative systems* (Elstub *et al.*, 2016: 139-151).

¹³ Las dos páginas y media del texto de Johnson aparecieron en el número de diciembre de 1990 de *PS: Political Science & Politics*, el boletín de la *American Political Science Association (APSA)*. (Johnson, 1990: 610-613). En concreto, en el apartado «*The Profession*». En él defendía la enseñanza a los alumnos de ciencias políticas de la teoría de la elección racional como método de análisis de las decisiones en los órganos represen-

«*Rational choice theory is based only on the assumption that people (candidates or voters) have preferences and behave accordingly*» (Johnson, 1990: 610).

Esta bisagra lógica, u opción entre dos modos de concebir la deliberación, puede ser vista como dos procedimientos de construir el bien común o interés general para cada decisión, y nos sugiere ya que la deliberación parlamentaria –más allá de como se conciba– no hace sino gestionar tres elementos que, en proporción variable, integra la comunicación humana desde los clásicos de nuestra cultura ya en la *Retórica* de Aristóteles: *ethos*, *logos* y *pathos*.

Pasemos a continuación a sistematizar en lo posible una taxonomía de la deliberación parlamentaria en nuestras actuales asambleas de acuerdo a todo ello.

V. LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA, HOY

Todo observador del parlamento, y especialmente de su función deliberativa, debe comenzar por intentar sustraerse a esa inercia que lleva a concebir el presente como un futuro frustrado del pasado: una apreciación que no se comparte, pero cuyo éxito es notorio. De modo que va a ser necesario dedicar unas consideraciones propedéuticas sobre cómo hemos llegado hasta hoy. Aunque solo sea para comprobar que el presente, indeseado o no, es un futuro lógico del pasado.

1. *El enfoque discursivo*

Los autores alineados con un enfoque deliberativo o discursivo, que obedecen a una concepción racional del debate parlamentario como expresión de los valores éticos y culturales que le subyacen, nos han proporcionado una relación de criterios que, por así decir, asegurarían un resultado deliberativo correcto o satisfactorio¹⁴.

tativos, frente a la posición de Jurg Steiner. El breve texto es de una calidad excepcional, aunque la argumentación de Johnson sea claramente discursiva, racional y deliberativa. <https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/we-do-too-have-morals-on-rational-choice-in-the-classroom/DBE4ACE4A045E7927D590EE9CF-5D374F>.

¹⁴ Una descripción sucinta y rigurosa, con ocasión de la medida de calidad para un debate concreto en el parlamento esloveno mediante el *IDQ* aludido con excelente selección bibliográfica de autores de esta corriente (Kuhar & Petrovčič, 2017: 71-86).

El *DQI* traslada al análisis de procesos deliberativos parlamentarios las ideas básicas del formato habermasiano, con la pretensión de llegar a graduar o cuantificar la calidad de los procesos deliberativos parlamentarios en los términos descritos *supra*. Sin ánimo de exhaustividad, y para lo que ahora interesa, el modelo de análisis incluye un conjunto de características que, a mayor nivel y calidad de su logro, reflejarían una decisión parlamentaria que reforzaría o intensificaría la legitimidad de la decisión y, por tanto, la disposición a su cumplimiento por parte de los obligados: la calidad del proceso asegura la de la decisión y, por tanto, incrementa su legitimidad; y al contrario, claro. Más allá de lo que de seductor pueda tener este planteamiento, los requisitos orientados a la valoración del proceso, que a continuación enumeraremos, permiten sin duda una evaluación, siquiera meramente formal, de un debate parlamentario. Entre ellas suelen figurar la existencia de reglas que sitúan a los actores en igual posición en la confrontación, el nivel de argumentación exhibido, la orientación de las posiciones hacia una decisión en clave de bien común, el nivel de respeto mutuo entre los actores, una posición orientada al acuerdo, la capacidad de exposición del relato propio y la disposición a la negociación. Se trata lógicamente de criterios que, en un supuesto de evaluación de acuerdo al *DQI*, funcionarían como indicadores dirigidos a cuantificar la realización del complejo de requisitos y expresarlo en magnitudes.

Si bien se mira, este sistema de *baremo* se aproxima bastante a los criterios más comúnmente usados en el enjuiciamiento de los actuales procesos de deliberación parlamentaria por cualquier observador. Y si los miramos con detalle, en aquello que no resulta impuesto por las propias reglas formales del debate, bien podríamos concluir que aparentemente el nivel de desempeño de los actores deliberativos en los actuales parlamentos parece francamente mejorable.

Pero todo este sistema de evaluación, al que subyace –repitémoslo– una determinada idea de comunicación deliberativa, no asegura un elemento, incluido desde luego en la descripción de Habermas, cuya omisión daña la fiabilidad general de la evaluación resultante. El sistema presume, porque no podría comprobarlo, que los actores son sinceros, es decir, que si uno de ellos expresa una determinada opción como expresión de su idea de interés común, pongamos como

ejemplo, real y sinceramente se corresponde con lo que internamente cree. Y así con todos los indicadores, lo que sería correcto si nos aferráramos al significado genuino del término deliberación como actividad personal e intransitiva.

Obviamente, en el caso, el asunto carece de connotaciones éticas pero no así funcionales, pues no habrá garantía de calidad en la decisión si los argumentos que exterioriza el actor no se corresponden con lo que realmente piensa; o, más simplemente, carecemos de posibilidades de comprobarlo.

Aquí es donde este enfoque discursivo-deliberativo, de convicción por argumentación, naufraga de modo irreversible, hasta el punto de convertirlo eventualmente en tóxico. Porque es cabalmente la aceptación de lo que no se comparte, lo que permite articular una decisión parlamentaria en la mayoría de los casos. Desde este punto de vista es evidente que el representante, en funciones de deliberador, devendrá una suerte de traidor necesario si de decidir se trata.

De modo que bien podremos concluir que, dado que no disponemos de un indicador cierto y fiable de la autenticidad de la posición del actor, no estamos en condiciones de asegurarnos de que, realmente, está compartiendo su deliberación. Para el caso, no es infrecuente escuchar a parlamentarios afirmar que es su mayor deseo llegar a un acuerdo sobre el asunto mientras los miembros de su grupo tienen el botón de voto engatillado en sentido contrario a la voluntad públicamente expresada por su portavoz. O viceversa.

Concluamos pues que la deliberación habermasiana, que tan buena prensa tiene, es, hoy, felizmente, un imposible parlamentario, salvo supuestos excepcionales no necesariamente ejemplares.

Veámoslo. Tomemos simplemente la inversa y aceptemos como deseable y verosímil, en un entorno de deliberación en un pleno parlamentario que, frente a la argumentación de la oposición –más o menos brillantemente expresada–, el líder de la mayoría declarara que ha sucumbido a sus razones y, obsecuentemente, cambiado su posición vulnerando el programa que le llevó a obtener el respaldo de los electores que le situaron en su escaño¹⁵.

¹⁵ Cabe, desde luego, que un grupo político modifique su posición programática en aspectos incluso esenciales, pero lo último que sucederá es que ello se explique como resultado del «triumfo de la razón» del adversario.

Aceptemos, pues, que el tipo de deliberación discursiva, aquí expeditivamente descrita, no ocupa un lugar destacado –ni desde luego dominante– en el parlamento democrático actual. Eso no quiere decir que hayan desaparecido los procesos deliberativos, sino que, como veremos, se han transformado. Y todo indica que no dejarán de hacerlo.

De ello no hay prueba mayor que las actuales sesiones plenas de la mayoría de los parlamentos, donde ninguno de sus actores considera como posibilidad un resultado racional-deliberativo. El pleno parlamentario ya no es el *locus* adecuado para ello, si es que alguna vez lo fue.

La función deliberativa-discursiva se ha desplazado a otros ámbitos parlamentarios donde ha conseguido mimetizarse. El parlamento sigue, desde luego, acogiendo auténticos procesos de confrontación en donde la deliberación y sus funciones asociadas, como la negociación, se siguen desarrollando. Así lo prueban los análisis de *performance* de producción de normas y decisiones de los parlamentos actuales, cuyo rendimiento es solo explicable a la luz de que esos procesos siguen existiendo¹⁶.

Bajo estas nuevas realidades funcionales de los parlamentos, nuevas o intensificadas, subyacen una larga lista de factores.

En primer lugar, la creciente complejidad de las funciones estatales que demanda un gran número de respuestas, no solo en términos de mera producción normativa, y que han transformado –hasta zarandear a veces– el proceso legislativo formalizado en los reglamentos, pero también aspectos de la función de control. Repárese en el recurso masivo al proceso de competencia legislativa plena de las comisiones, tan lejano ya de los motivos circunstanciales para los que se concibió. Por no mencionar la complejidad sobrevenida del proceso legislativo en Cortes Generales, al terminar concurriendo con 17 órganos parlamentarios con producción legislativa propia en un entorno competencial nunca totalmente pacificado...

En segundo lugar, la *mediatización* del Parlamento, que se ha identificado simbólicamente con los actos del Pleno (o eventualmente alguna sesión de Comisión si el asunto satisface, de nuevo, requisitos

¹⁶ El contraste entre los escenarios de pleno y el elevado nivel de acuerdo, sobre todo en ponencias de los procedimientos legislativos, son prueba evidente de ello.

mediáticos). Este parlamento teatralizado hasta el límite ha terminado por enterrar bajo él un acceso fácil y casi total a la actividad de los parlamentos mediante las modernas tecnologías que, sin embargo, parecieran actividades secretas o clandestinas¹⁷. Ello no conlleva reproche a los profesionales de la información, siempre a la búsqueda de la noticia más aparatososa pero no menos que a la aparatosidad en su presentación. Ni tampoco a los actores políticos, que necesitan del Parlamento como *caja de resonancia*, ahora ya literalmente entendida para intentar colocar su mensaje. Esta mediatización no debe verse, ahora y para el caso, como una suerte de patología, lo sea o no, sino como resultado de una transformación de ciertos componentes del sistema representativo y de las organizaciones partidarias que lo articulan.

Nuestros partidos actuales son partidos personalizados, de jefes más que líderes, pues liderar es una función extremadamente peligrosa según parece. Han devenido organizaciones que polarizan su estructura y mensaje en torno a uno o varios, pero muy pocos, emisores de mensajes (aunque muchos reemisores). Una transformación que hunde sus causas en los profundos cambios experimentados por la comunicación política. Y por la desaparición o transformación de los canales comunicativos clásicos que acompañaron históricamente la emergencia de los sistemas democráticos. En ese marco el proceso deliberativo se reubica dentro de los procesos parlamentarios liberando el espacio simbólico —el pleno— a favor de la *representación* de las posiciones políticas, definitivamente volcadas en competir por controlar la agenda de la comunicación política en medio de un vocerío que ahoga las voces del debate público, que sin embargo persiste, aunque sofocado por *la actualidad interminable*.

¹⁷ Todo indica que se trataría de una determinada disposición del ciudadano, y de los medios de comunicación, a la demanda de mensajes simplificados frente a la ritualización de cualquier acto parlamentario público por parte de los actores. Lo cierto es que una videoteca como la que actualmente ofrecen las Cortes Generales puede ser un elemento disuasor para cualquier parlamentario a la hora de intervenir. Ello, sin embargo, invita a la actuación de otro tipo de parlamentario más desenvuelto en dramatizar ante las cámaras televisivas (y las *redes* nada sociales) más que ante las cámaras parlamentarias. Este tipo de evolución, llamémosle así, es groseramente perceptible en las comparecencias ante comisiones de investigación, que, a veces, derivan en retazos de telenovela, con gran algarabía en actores y tendidos mediáticos. Pero eso, de producirse de modo reiterado, ya no es un parlamento sino un escenario de *performances*.

Esta transformación se percibe por los partidarios de la deliberación discursiva como una abdicación parcial de la función deliberativa por parte de los parlamentos. Pero de nuevo no deberíamos sumarnos precipitadamente a este corro de reproches, sino más bien aplicarnos al análisis del conjunto de factores que orientan esas transformaciones.

La primera constatación es obvia, pero no nueva. El sistema de deliberación se orienta al voto, postergando los efectos favorables al debate deliberativo. Pero lo cierto es que, en términos estrictamente ajustados a los parlamentos democráticos, un debate sirve para acreditar que, a la vista de las posiciones expresadas y constatadas como firmes, es preciso votar para dirimir los desacuerdos y lograr una decisión parlamentaria. El debate constata las posiciones *deliberadas* y abre la fase de votación. Y no otra misión le es exigible, por deseable que fuere en términos habermasianos¹⁸.

Y, en segundo lugar, hay una desmedida presencia de retórica partidaria, o de facción, casi siempre sobreactuada en función del órgano parlamentario en que se desenvuelve el debate. Discurso y recursos argumentativos no persiguen cambiar la opinión de un solo parlamentario, sino movilizar, fidelizar o tranquilizar a los propios: votantes, militantes y ciudadanos afines. De modo que es fácil advertir, desde luego en las intervenciones plenarias, que nadie se dirige a nadie. El *otro* como pretexto de confrontación, nunca como codeliberador.

Esta representación *mediática* está delatando cada vez más la incongruencia entre el tipo de intervención y de oratoria y las normas que la regulan, en franco desuso, no por obsoletas, sino por ineficaces. La forma de medida del tiempo de intervención y las estrategias de los oradores permiten un uso de la actividad rogatoria en términos excéntricos respecto de su naturaleza y finalidad parlamentarias originales. No estamos ante una mutación sino ante una degeneración de una práctica parlamentaria en demasiadas ocasiones.

Ahora bien, una oposición chillona y propensa a la dramatización de cualquier hecho o acontecimiento no revela necesariamente un

¹⁸ Y también de acuerdo a las tesis de Elster (2010 *passim*), según las cuales, si se trata de decidir, solo hay tres formas una vez comprobado que no hay un acuerdo unánime: discutir, negociar y votar.

deterioro de la institución parlamentaria desde una idea arcangélica de parlamento. Forma parte de su función institucional, precisamente como espacio posible de deliberación racional, acoger expresiones y acciones transgresoras. Este tipo de situaciones siempre se han dado y se darán en los parlamentos, son consustanciales a ellos y, en ciertas ocasiones, reconstruyen canales de comunicación simbólica entre parlamento y pueblo.

Pero esta emergencia de *nuevos ritos* no parece desagradar a sus sacerdotes. Ni parece molestarles su rigidez, pues son ellos mismos quienes podrían cambiar las reglas. En esta línea debe situarse también el acartonamiento de intervenciones que, por breves que sean, son leídas impunemente, sin aviso ni admonición de la Mesa. Son, literalmente, acciones teatrales programadas según libretos repletos de «lenguaje de madera»¹⁹. Pero este es un desempeño coherente con las demandas estructurales de la *nueva* comunicación política exigida por la presión a la que están sometidos los procesos de representatividad. Y así, seguramente, deberá seguir siendo mientras el mensaje se oriente por oradores y receptores a la reafirmación de las posiciones compartidas de grupo o facción.

En resumen, un debate parlamentario en un pleno está tan formateado que nadie, en sentido propio, delibera.

Sin embargo, todo ello es solo medio cierto.

Si se repara en las patologías descritas, se verá que todas ellas tienen una explicación en clave democrática, pues no es difícil inferir que las exigencias de prestaciones de representatividad e institucionales a las formaciones partidarias y sus trasuntos parlamentarios llevan de un modo u otro, bien que con intensidad variable, a idéntica situación a todos los parlamentos y sistemas representativos actuales. Es una transformación de fondo, por más que no sepamos en qué

¹⁹ La lectura de un texto escrito no es reprochable pues es evidente que determinados procedimientos parlamentarios lo aconsejan, o incluso lo requieren. Pero, junto a ello, en otras ocasiones, la lectura escrita contiene una palmaria renuncia a la interlocución. En algunos intervinientes, con escasas capacidades de expresión, la situación vira hacia el patetismo, pues el propio lenguaje corporal constata la mera disposición –casi castrense– a evacuar el expediente consumiendo el turno.

Lo significativo de este *language du bois* es la negación de la confrontación, del debate como principio, la renuncia a exponer las ideas propias o a transmitir las al oyente: ausencia de diálogo como determinación del hablante (Klemperer, 2001).

parará todo. Pero, tratándose del parlamento y sus funciones, se trata de una tensión estructural que, en sucesivas manifestaciones novedosas, acompaña desde siempre al parlamento contemporáneo.

VI. EL MARCO DELIBERATIVO EN LOS PARLAMENTOS ACTUALES

Los parlamentos actuales se configuran como órganos dotados de estructuras y procesos deliberativos formalizados y capaces de formalizar decisiones. Ello guarda directa relación con una idea de deliberación específicamente parlamentaria y ajena a la idea genérica de deliberación como recurso de construcción o compartición de conocimiento. Siempre cabrá la posibilidad de que una deliberación discursiva pura pueda producirse en el *locus* parlamentario, pero no es esa práctica la que identifica al parlamento actual.

El parlamento actual es un parlamento de grupos. Hasta el punto de que los procesos deliberativos parlamentarios se han ido transformando al tiempo que se ha ido profundizando aquella característica. El parlamento de grupos es el congruente con el estado democrático representativo, con una configuración funcional inducida por la intensificación de las características del estado de partidos y sus efectos a lo largo de toda la estructura estatal.

Pero el parlamento actual sigue construyendo sus decisiones de acuerdo a tres vectores que lo siguen identificando: representación, deliberación y legislación. Son tres técnicas básicas que integran los sistemas complejos de la práctica parlamentaria orientada a gestionar objetos políticos contingentes –problemas políticos– que se estructuran en modo dialógico controvertido. Un proceso que se despliega, siempre y en todo caso y como hemos dejado dicho, en un entorno institucionalizado y reglado (Palonen, 2018).

Pero ello convive con la profundización de una escisión que, si siempre perceptible, está adquiriendo una significación de nuevo vector de transformación. Me refiero al binomio *talking parliament-working parliament* como taxonomía identificadora del modo de acción parlamentaria actual, hasta el punto de configurar *dos mundos* en los que, sin embargo, se desempeñan los mismos actores, bien que con papeles muy distintos. Y con desigual suerte según las propias capacidades para adaptarse a uno y otro.

Su actual importancia guarda relación con que la escisión entre esas dos formas de desenvolvimiento de las prácticas parlamentarias supone actualmente dos modos distintos de concebir el tiempo político parlamentario.

De un lado, una idea de parlamento como órgano cuyo período de legislatura se concibe como una mera delimitación –a modo de interregno– entre dos procesos electorales. La legislatura como un aparatoso intersticio entre el proceso electoral pasado y el que está por venir. En esta perspectiva el órgano parlamentario produce desde luego normas, pero es, sobre todo, un parlamento representativo que sitúa como acto central un proceso relacionado pero distinto: las elecciones y, eventualmente, la formación de coaliciones gubernamentales. En este entorno el debate deliberativo es legítimo, pero disfuncional. Deviene mera representación teatralizada en donde cuenta el rigor en los plazos para avanzar hacia el logro mayoritario expresado en votaciones. El tiempo político es una suerte de *presente continuo* entre procesos electorales. Ello lógicamente deriva en un parlamento tipo llamado a actuar hacia fuera de la Cámara, aunque desde dentro, y dedicado al minucioso mantenimiento del equilibrio de lealtades entre parlamento, partido y electores de cara a los siguientes comicios.

De otro, pero a la vez, el parlamento como lugar de trabajo deliberativo. La política como una actividad caracterizada por el trabajo parlamentario diario en todos sus órganos y orientado a resultados, el *working parliament*. Un parlamento *deliberativo* es, entre otras cosas, un parlamento de discutidores. Las reglas juegan un gran papel, que reclaman parlamentarios expertos y dotados de capacidad retórica y deliberativa, atentos a los argumentos distintos y contrarios, dispuestos incluso a dejarse persuadir eventualmente. Pero no más que a convertir al contrario a sus tesis.

El parlamento actual está más sometido que nunca al vaivén entre ambas formas de percibir el tiempo político, de acuerdo a las especificidades de cada sistema representativo y parlamentario. Todo ello determina una configuración organizativa reflejo del compromiso entre esas dos formas de concebir el tiempo político en sede parlamentaria.

La intensidad, variedad y número de prestaciones requeridas al parlamento actual ha intensificado el crecimiento y complejidad

de lo que genéricamente llamaremos *estructuras de apoyo*. No nos referimos a la que proporcionan los servicios del propio parlamento, sino a aquellas desarrolladas en forma de, y en torno a, los grupos parlamentarios que poseen, además, cierta espontaneidad organizativa. Los grupos parlamentarios actuales, en proporción a su tamaño y recursos, son también poderosas máquinas burocráticas –y a veces burocratizadas–. Pero más allá de las patologías observables podemos dejar establecido que se trata de un modo de respuesta coherente, weberiana, a las demandas de reducción de complejidad que provocan los procesos de toma de decisiones y de fijación de posiciones para cada objeto de decisión en los parlamentos de hoy.

Estas *nuevas formas* se polarizan en torno a los procesos representativos y legislativos y postergan o reducen la presencia de otros procesos reglados y, por supuesto, las demandas de capacidad retórica más propias de planteamientos discursivos y argumentativos (Blumenau and Lauderdale, 2022).

La deliberación actual resulta así un precipitado en el que son apreciables, junto a algunos pecios deliberativos descontextualizados y desprovistos ya de su sentido propio, acciones estratégicas y secuencias de negociación. Una mezcla de proporción variable, atendida la decisión y sus circunstancias, que liga su suerte a la legitimidad que sea capaz de proporcionar a la decisión resultante. En todo caso, un cálculo siempre sofisticado, complejo y, este sí, colectivo a fuer de colegiado.

Por tanto, la deliberación parlamentaria de que hablamos y que da sentido a los parlamentos actuales es una deliberación como posibilidad, como una secuencia fragmentada en una serie de procesos, formales o no. Y, en todo caso, de procesos en un órgano público, cuyo resultado se hace público, pero cuyo desenvolvimiento precisa de una ausencia de publicidad en la mayor parte de sus fases. Solo la ausencia de publicidad permite debilitar los rigores posicionales tan exigidos por el *aim* representativo teatralizado a la luz pública, tal y como lo requiere la agobiante demanda de *representatividad permanente*.

Todo acuerdo para decidir se logrará solo si se alcanza un equilibrio, predominantemente negocial si el objeto lo permite, entre posiciones y cesiones. En ese marco tan exigente, a menor publicidad más posibilidad de acuerdo; a menor institucionalización formal más espacio para el despliegue argumental; a menos luz más sinceridad y,

en definitiva —y paradójicamente—, más posibilidad para el despliegue eventual *de fragmentos discursivos*.

Entre defensa cerrada de las propias posiciones y despliegue de actuaciones discursivas no hay una contraposición, sino una escala con hitos institucionales proporcionados por la organización parlamentaria. La secuencia Pleno-Comisión-Ponencia-Grupo parlamentario-pasillos-despachos..., o viceversa, opera como un cañamazo a disposición de los procesos deliberativos. Y esta forma de deliberar sería hoy el trayecto más transitado de entre los posibles: *la deliberación secuencial*²⁰.

Más circunstancial, y en cierto modo superficial, me parecen dos fenómenos recientes sobre los que parece preciso hacer algunas indicaciones, pues suelen presentarse como una suerte de factores de transformación del modelo de parlamento que vivimos; y no me lo parecen. Pero solo podremos poco más que aludirlos.

La irrupción de las modernas tecnologías de la comunicación, al igual que ha sucedido con avances anteriores de similar alcance en las comunicaciones, ha tenido un impacto más fuerte que profundo en el modo de soportar determinados procesos de comunicación de contenido político. No cabe duda de que ciertos recursos tecnológicos van a obligar a la revisión de la actual configuración de determinados procesos de decisión parlamentaria; ya se está produciendo y comprobando de momento su naturaleza instrumental y excepcional. Ahora bien, todo ello no parece que pueda hacernos avanzar hacia una asamblea *virtual* por el momento, al menos más allá de lo que lo ya logrado en cierto modo, y virtual significa irreal.

Más inquietante es la tendencia creciente al recurso —frecuentemente táctico y hasta perverso— a los expertos. Frente a la técnica de la replicación orgánica de complejidad en que consiste una comisión parlamentaria se está generalizando la figura de las comisiones de expertos o el abuso del recurso a su comparecencia ante los órganos parlamentarios como un recurso más al *tacticismo*²¹.

²⁰ El «acuerdo por consenso», un término tan exitoso como ya degradado, sería así un modo impropio al perseguir cerrar el proceso deliberativo mediante un acuerdo cuya condición de logro es la de finalizar el proceso deliberativo. Estrangula potenciales procesos discursivos, de haberlos, y escamotea el espacio del disidente.

²¹ En demasiados casos los parlamentos se sirven de los expertos para realizar convocatorias masivas de aquellos considerados *próximos* por parte de cada grupo, por más que en demasiadas ocasiones sean más próximos que expertos. Así, de una parte fidelizan a sus

El experto sirve como consultor, y bien puede ser escuchado, incluso en sede parlamentaria. Pero los conocimientos que puede aportar a una comisión parlamentaria, especialmente legislativa, son accesibles sin comparecencia en la mayoría de las ocasiones: basta con leer sus aportaciones científicas que le acreditan como tal experto. Pero habitualmente se proclama la presencia de expertos con una finalidad epistémica: una suerte de *máster de urgencia*. Pero en un parlamento no hay lugar para la especialización; se trata de *conocer, pero para decidir*. Ello no excluye las comparecencias de expertos, pero sí una razonable contención en su uso y, sobre todo, un uso propio.

VII. CONCLUSIÓN. EL MODELO ACTUAL DE DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA

La deliberación parlamentaria se estructura en un determinado entorno, según un patrón de formatos y prácticas deliberativas y con un despliegue de funciones cuya naturaleza y eficacia es función de los dos primeros²².

Primero.

La estructura institucional del órgano parlamentario no equivale a su armadura orgánica y funcional, sino que solo puede ser comprendida como la hibridación que resulta de su funcionamiento frente a retos cambiantes, dotada como está de una gran capacidad de autonormación, casi de *rediseño*. Ello no es sino efecto de que todo proceso parlamentario deliberativo está expuesto a un juicio de adecuación entre demanda y respuesta del órgano, en definitiva, a exigencias²³.

clercs y, de otra, consiguen agostar los esfuerzos reformistas en su inicio ante el interminable trasiego de comparecencias. Hasta el punto de que una razonable y limitada apelación a los expertos es indicio de un sincero deseo por parte de los grupos parlamentarios de finalizar con éxito y en un plazo razonable el trámite legislativo.

²² Entre las variadísimas propuestas de sistematización del parlamento actual, he optado por seguir con relativa fidelidad la propuesta de Schäfer (2017: 419-435).

²³ Obviamente se trata de una característica esencial de la idea misma de institución, pero para el entorno parlamentario tiene una relevancia mayor atendido el modo en que prácticas y reglas nacen y se incorporan y, a su vez, esas mismas prácticas y reglas inducen, e incluso conforman, el comportamiento político de los actores parlamentarios. Breves pero suficientes consideraciones al respecto en March and Olsen (1996: 247-264).

Estamos pues ante una estructura formalizada parcialmente, pues la integran un conjunto de reglas, roles y recursos. Mientras aquellas establecen pautas y fijan el contexto en que el actor se desenvuelve mediante el sistema de señales y referencias que ordenan los procesos deliberativos, los *roles* orientan funcionalmente al actor y los *recursos* componen el elenco de herramientas que, como el control del tiempo parlamentario, las pericias personales adquiridas y el *networking* o sistema de relaciones en su grupo o con otros miembros de otros grupos, habilitan su personal ámbito deliberativo como actor parlamentario.

Esta capacidad estructural se dinamiza a través del supuesto concreto o, si se quiere, frente a la situación. Y el tipo de conflicto y el grado de polarización que incorpora –endógena o ambiental– ponen a prueba el dispositivo deliberativo para cada supuesto.

En un proceso deliberativo el objeto puede versar, en un escenario analítico, sobre hechos, valores o intereses. La escala del conflicto variará en función del tipo de objeto. Mientras un debate sobre hechos parece abrigar esperanzas de acuerdo, si se trata de intereses solo podrá finalizar mediante negociación y, en fin, cabrán pocas dudas de que si se trata de valores, el acuerdo alcanzará el mayor grado de dificultad imaginable. Pero debe entenderse que son los propios actores los que actúan estratégicamente en relación con la calificación previa del objeto y, por tanto, disponen de la capacidad de *revisar* su naturaleza como forma de salir, o impedir la salida, del brete.

Segundo.

La comunicación parlamentaria en que la deliberación consiste se articula a través de un sistema de formatos y prácticas: un precipitado de componentes institucionales y situacionales. Se trata de un grupo de pautas de acción consistente en un elenco de recursos discursivos y comunicativos variado pero limitado. En él conviven los de carácter argumentativo y negociales, que pueden servir para orientar al actor hacia posiciones discursivas y argumentativas o hacia la lógica posicional de su pertenencia política.

En un parlamento de grupos la opción por una u otra vía se resuelve mediante una decisión de carácter estratégico, pero siempre

dentro de los procesos disponibles y formalizados. De modo que la opción capital acerca de la posición deliberativa se moverá entre cooperación o rechazo, es decir, entre disposición deliberativo-discursiva o confrontación. En síntesis, lógica discursiva si se orienta hacia la cooperación; lógica posicional para alimentar el perfil de confrontación. Con una gran relevancia, como ha quedado dicho, del entorno específico en que la comunicación se desenvuelve.

Tercero.

Si mantenemos constantes los componentes estructurales y ponemos el objetivo en la lógica institucional, podemos considerar verosímiles un grupo de escenarios. Así, en general, a más lógica discursiva más se intensificará la función integradora del parlamento. Pero si la pertenencia de grupo, la lógica posicional, es dominante, solo cabrán dos opciones: rechazo y confrontación o negociación. Mientras que una lógica discursiva débil solo podrá ocupar el espacio deliberativo en ausencia de lógica posicional. Pero, de coexistir con ella, lo más probable es la derivación hacia la confrontación.

Si un parlamento no se sustrae a esta lógica, si asume institucionalmente la naturaleza de los procesos deliberativos como secuenciales y fragmentarios, orientados a satisfacer la demanda institucional de producir decisiones imputadas al Estado, el parlamento desempeñará satisfactoriamente sus funciones básicas, sin perjuicio de los permanentes procesos de transformación y adaptación que le son propios²⁴.

²⁴ Una excelente defensa de la deliberación parlamentaria en estos términos, que compartimos, en , entre otros, Robert E. Goodin (2005: 193): «*The preceding argument concerns 'what to expect', not 'what is good'. Let us concede from the start that the 'ideal speech situation' would be best. The very best deliberation, let us suppose, would indeed be a cooperative game among all players in which all the deliberative virtues would be simultaneously and continuously on display. My point is simply that politics is not like that, at least not in the sorts of representative democracies of the sort that now predominate. But while we cannot seriously expect all the deliberative virtues to be constantly on display at every step of the decision process in a representative democracy, we can realistically expect that different deliberative virtues might be on display at different steps of the process. The question then is whether that can ever be 'good enough', from the point of view of the deliberative ideal. Of course, it is inevitably going to be less good than having all the deliberative virtues simultaneously and continuously on display. But is it better to have those virtues on display sequentially, rather than not at all? I presume the answer*

Los parlamentos no se evalúan primordialmente por la calidad de sus leyes (sin entrar sobre el significado de ello), ni por el acierto (tampoco entraremos en ello) de las decisiones adoptadas, sino por la capacidad *performativa* de procesar las demandas a que le someten los actores políticos y el resto de los órganos constitucionales. Y, si hablamos de ello, bien podríamos decir que las exigencias son las de siempre. Y, también como siempre, debe ser evaluado en el contexto del resto de órganos y de acuerdo a la cultura política del país a que sirve.

Parece en todo caso que la línea de estudio del parlamento sigue consistiendo, como siempre, en un debate sobre el debate²⁵. Un debate interminable pues siempre será posible seguir manteniendo un enjuiciamiento de los parlamentos y sus miembros en términos de sus funciones: deliberación, oratoria, oposición y espectáculo (Finlayson, 2017, p. 26).

BIBLIOGRAFÍA

- BÄTCHTIGER, A. (2005). *The Real World of Deliberation: A Comparative Study of Its Favourable Conditions in Legislatures*. Paul Haupt.
- BÄTCHTIGER, A., *et al.* (eds.) (2018). *Deliberative Democracy: An Introduction*. En *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, (pp. 1–34). Oxford University Press. Recuperado de <http://10.1093/oxford-hb/9780198747369.001.0001>
- BLUMENAU, J. y LAUDERDALE, B.E. (2022). The Variable Persuasiveness of Political Rhetoric. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/ajps.12703>

must surely be, 'It depends'. Firstly, it depends presumably on having all of the deliberative virtues on display at some point or another in the decision process. Secondly, it presumably depends on the deliberative virtues coming in the right combinations and the right order. There are presumably interactions between different deliberative virtues, and across stages of the deliberative process, which must be taken into account in sequencing the deliberative virtues. Different ways of arranging our political affairs have different implications for the sequencing of deliberative virtues».

²⁵ «Our thinking about what Parliamentary debate is for is part of a long and messy history made from commonplaces about the virtues and vices of oratory, the shifting ideological and cultural meanings of eloquence, the unstable relationship between efficiency and debate, the value and cost of opposition and the changing role and place of publics in politics» (Finlayson, 2017: 26).

- CHANDLER, J. (2018). Neurolaw and Neuroethics. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 27(4), pp. 590-598. <https://doi.org/10.1017/S0963180118000117>
- CHUECA, R. (1993). *La regla y el principio de la mayoría*. CEPC.
- COHEN, J. A. (2007). Deliberative Democracy. En Rosenberg, S. W. (ed), *Participation and Democracy: Can the People Govern?* (pp. 219-236). MacMillan.
- ELSTER, J. (2010). *La explicación del comportamiento social*. Gedisa.
- ELSTUB, S., ERCAN, S. y MENDONÇA, R.F. (2016). Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy, *Critical Policy Studies*, 10 (2), pp. 139-151. <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1175956>
- FINLAYSON, A. (2017). What Is the Point of Parliamentary Debate?' Deliberation, Oratory, Opposition and Spectacle in the British House of Commons. *Redescriptions*, Vol. 20 (1). <http://dx.doi.org/10.7227/R.20.1.2>
- FLORIDIA, A. (2013). Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections. En *7th ECPR General Conference Sciences Po* (4-7 september 2013), Bordeaux. Recuperado en <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/2844>
- GOODIN, R. (2005). Sequencing Deliberative Moments, *Acta Politica* (40), pp. 182-196. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500098>
- JOHNSON, P.E. (1990). We Do Too Have Morals: On Rational Choice in the Classroom, *PS: Political Science & Politics*, Vol. 23 (4), pp. 610-613. <https://doi.org/10.2307/419906>
- KLEMPERER, V. (2001). *LTI. La lengua del Tercer Reich. Apuntes de un filólogo*, (trad. de Adan Kovacsics). Editorial Minúscula.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions, *Governance*, Vol 9 (3), pp. 247-264. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x>
- METKA, K. y PETROVČIČ, A. (2017). The Quality of Parliamentary Deliberation: The Case of the Family Code Debates in the Slovenian Parliament, *Javnost-ThePublic*. Vol. 24 (1) pp. 71-86. <https://doi.org/10.1080/13183222.2017.1267167>
- MILLE, J. de (1878). *Elements of Rethoric, §502. Parliamentary Debate*. Harpers and Brothers Pub.
- PALONEN, K. (2018). A comparison between three ideal types of parliamentary politics: representation, legislation and deliberation, *Parliament, Estates and Representation*, 38 (1), pp. 6-20. <https://doi.org/10.1080/02606755.2018.1427325>

- (2019). *Parliamentary Thinking. Procedure, Rhetoric and Time*. Palgrave-Mac Millan.
- RICO MOTOS, C. (2019). Deliberation in parliaments: a review of the empirical, rethorical and systemic approaches, *Rev. Sociol. Polit.*, v. 27, (72, e007). Recuperado de <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/72940/40556>
- RINNE, J.M. (2020). *Deliberative representation in parliament*. Department of Political Science, Univ. of Helsinki. Recuperado en <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3423-3> (a. 12-10-2022).
- SCHÄFFER, A. (2018). Deliberation in representative institutions: an analytical framework for a systemic approach, *Australian Journal of Political Science*, 52 (3), pp. 419-435. <https://doi.org/10.1080/10361146.2017.1330397>
- STEINER, J.A. (2012). *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge University Press.
- STEINER, J. et al. (2005). *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge University Press.
- WEBER, M. (1991). Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. En *Escritos políticos*, pp. 103-302. Edición a cargo de Joaquín Abellán, Alianza Ed.

EXIGENCIAS DE LA ACTIVIDAD DELIBERATIVA DEL PARLAMENTO DEL SIGLO XXI

THE DEMANDS OF PARLIAMENT'S DELIBERATIVE ACTIVITY IN
THE TWENTY-FIRST CENTURY

Isabel REVUELTA DE ROJAS
Letrada de las Cortes Generales
Interventora del Congreso de los Diputados
<https://orcid.org/0000-0002-3264-0243>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2022

RESUMEN

El debate parlamentario ha sufrido un proceso de racionalización sin precedentes en las prácticas de las Cortes Generales en las últimas décadas. El binomio mensaje político/verdadera deliberación no debe determinar las exigencias de la actividad deliberativa de nuestro parlamento, ya que el enfoque de la cuestión debe ser multifocal, como lo es la realidad de la actividad parlamentaria en el siglo XXI.

Recuperar el valor del debate puede ayudar a reconectar con la ciudadanía y el Reglamento del Congreso de los Diputados contiene los instrumentos suficientes para ello así como permite algunas prácticas que a continuación se proponen.

Palabras clave: Parlamento, debate, deliberación, discurso.

ABSTRACT

The parliamentary debate has undergone an unprecedented rationalization process in the practices of the Cortes Generales in recent decades. The binomial political message/true deliberation should not determine the demands of the deliberative activity of our Parliament since the approach to the issue should be multifocal, as is the reality of parliamentary activity in the 21st century.

Recovering the value of debate can help reconnect with citizens. The Standing Orders of the Congress of Deputies contain sufficient tools for this and allow for some practices that are proposed below.

Keywords: Parliament, debate, deliberation, speech.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. III. PROPUESTAS EN TORNO A LA ACTIVIDAD DELIBERATIVA DEL CONGRESO. 1. Recursos generales del debate. 2. La deliberación en las ponencias. 3. El debate en comisión. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El profesor Chueca acaba de hacer un análisis sugerente de la naturaleza, los condicionantes y los retos a los que se enfrenta de la actividad deliberativa del parlamento en el siglo XXI.

Destacaría como idea nuclear de su ponencia, la afirmación de que la deliberación parlamentaria es distinta de la deliberación de naturaleza discursiva, guiada por la lógica Kantiana, orientada éticamente al acierto y la calidad del resultado y representada hoy el modelo deliberativo de Habermas.

La peculiar deliberación parlamentaria se mueve en una bisagra lógica entre dos modos de construir el interés general:

- a. Una lógica discursiva, a la que acabamos de referirnos y cuya finalidad es hacer cambiar de opinión al contrario y en la que subyace una teoría del conocimiento. Se trata de la deliberación «a la Habermas» como la acaba de bautizar el profesor Chueca.
- b. Y una lógica posicional. Su finalidad es convencer a una parte del cuerpo electoral y movilizar, fidelizar o tranquilizar al votante. Esta lógica se mueve por la utilidad individual y el interés partidista.

La deliberación posicional es la dominante en el pleno y la deliberación discursiva se ha transformado, desplazado y mimetizado, dice el profesor, en otros ámbitos del parlamento.

La cuestión que esta consideración suscita es ¿Debemos renunciar a un modelo de debate sincero que arroje sobre lo debatido la luz necesaria para decidir con acierto? ¿Debe el parlamento iluminar o solamente movilizar? En estas mismas jornadas ha dicho el profesor Astarloa Huarte-Mendicoa que el parlamento antes deliberaba sin decidir, y ahora decide sin deliberar.

Seguramente, en este parlamento fragmentado y de procesos secuenciales, hay tiempo para ambas cosas.

El constituyente parecía esperar ambas cosas de las Cortes al atribuirles tanto la función legislativa a la que correspondería una deliberación discursiva destinada a hacer leyes de calidad y a ser

posible acertadas, como la función de control del Ejecutivo, a la que correspondería una deliberación posicional.

II. EL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Probablemente el nuestro sea dentro del entorno comparado próximo, uno de los Parlamentos que más han racionalizado el debate, renunciando a la libertad, la espontaneidad y la sinceridad de la deliberación discursiva. Y esto no se debe solo a las cortapisas reglamentarias, que existen, por ejemplo en los muy reducidos tiempos de intervención previstos, sino sobre todo a la práctica parlamentaria: Con las mismas pautas de duración de las intervenciones, hoy los plenos no acaban a las tantas de la noche como lo hacían hace 25 años porque los tiempos de intervención se aplican a rajatabla; con frecuencia no se permite al ponente, verdadero conocedor de la materia, intervenir en el pleno, que queda como un coto exclusivo de los portavoces; o, muchas veces los discursos, o diría mejor, los mensajes políticos, se leen por completo.

Sin embargo, nuestro Reglamento mantiene elementos propios de la deliberación discursiva:

- a. La exigencia de que los discursos se pronuncien de viva voz (art.70.2) y por tanto no se lean.
- b. La exigencia de presencialidad, que la pandemia, por cierto, ha puesto en un brete, habiendo resistido razonablemente bien. Queda, sin embargo, el espinoso asunto de si tiene algún sentido celebrar una votación telemática, antes de la deliberación correspondiente. (art.70.2).
- c. Un generoso derecho a la réplica para todo el que fuera contradicho en sus argumentaciones, aunque por un tiempo máximo de 5 minutos (art. 73)
- d. La previsión de que a falta de precepto específico en todo debate habrá un turno a favor y otro en contra. (art.74), es decir, que no todos los debates deben llevar detrás un turno de fijación de posiciones.
- e. O la moción de cierre de las discusiones (art. 76) que podrá acordar la presidencia de acuerdo con la mesa, a iniciativa propia o a petición de un grupo parlamentario, cuando

estimare que un asunto esté suficientemente debatido. Esta moción presupone una libertad en la duración de las intervenciones que actualmente casi no existe.

Tal vez podamos encontrar, entre las legítimas exigencias posicionales de la lógica de partidos y los ideales discursivos, una senda que recuperar: la del valor del debate.

III. PROPUESTAS EN TORNO A LA ACTIVIDAD DELIBERATIVA DEL CONGRESO

1. Recursos generales del debate

En un parlamento necesitado, en mayor medida todavía que el resto de órganos constitucionales, de reconectar con la ciudadanía, pueden ponerse sobre la mesa recursos que favorecen la sinceridad del debate como:

- a. Configurar en algún debate la posibilidad de un turno de oradores individuales, quizá tras el turno de portavoces, como ocurre en Francia. Es esta una vieja propuesta muy digna de ser tenida en cuenta y que otorgaría originalidad a la discusión.
- b. Ampliar, en algún debate más que en el Debate sobre el Estado de la Nación, los tiempos y el número de intervenciones de cada grupo parlamentario. A la vista están los índices de seguimiento del Debate sobre el Estado de la Nación por la ciudadanía.
- c. Reequilibrar la igualdad en el debate poniendo, por ejemplo, límite cuando sea necesario, al tiempo de intervención de los miembros del gobierno. El art 70.5 permite que puedan intervenir siempre que lo soliciten, no que lo puedan hacer sin límite de tiempo, como a menudo se interpreta.
- d. Interpretar lo más generosamente posible el derecho de réplica (art. 73), si no en su duración, que el Reglamento sitúa en 5 minutos, en su concesión.
- e. Y, desde luego, reforzar los instrumentos para el debate discursivo y técnico en los ámbitos parlamentarios en los que esa lógica discursiva se ha refugiado. Se trata,

por supuesto, de las comisiones, pero sobre todo de las ponencias. Y esto se puede hacer sin necesidad apenas de modificaciones reglamentarias.

2. *La deliberación en las ponencias*

Alguna propuesta para agilizar y facilitar la deliberación en la ponencia:

- a. Con carácter general se debería potenciar las ponencias como órgano idóneo para el debate sincero y el análisis técnico de las iniciativas. La ponencia es a menudo un ámbito extraordinario para el debate con profundidad técnica de las iniciativas, para alcanzar verdaderos acuerdos, el ámbito ideal para ese trámite de «aseamiento jurídico» del que ha hablado en estas Jornadas el profesor Cazorla Prieto.

Y ello por varios motivos:

Primero, la reducida composición y la total flexibilidad de la que el art 113 Reglamento y la Resolución de la Presidencia de 1986 dotan a la ponencia, en el modo de deliberar y de alcanzar sus acuerdos para el Informe, que se limita al voto ponderado a comisión si fuera necesario votar, son una oportunidad para el debate discursivo y la verdadera negociación, que conviene no desaprovechar.

Segundo, el desenvolvimiento del trabajo de la ponencia no es público, pero se desarrolla en un órgano institucionalizado, con todas las garantías que la institucionalización implica, presencia del letrado de las Cortes Generales incluida. Y en algunas comisiones se institucionaliza todavía más, como por ejemplo en la de Justicia, en la que existe ya una larga práctica conforme a la cual el presidente de la comisión asiste a todas las sesiones de las ponencias. Y por supuesto el Informe, el resultado de la deliberación, se publica.

- b. En este capítulo de las ponencias convendría también abordar la posibilidad de que las comparencias de expertos relacionadas con una iniciativa legislativa se produzcan ante este órgano.

Y ello por tres motivos:

Primero, si se quiere hacer un uso propio de las comparecencias de expertos, es decir, si se quiere hacer un uso técnico y no político de las mismas para verdaderamente ilustrar a los ponentes, su lugar ideal es la ponencia.

Segundo, el artículo 44 del Reglamento las sitúa ante la comisión pero lo cierto es que las comparecencias solo interesan a los ponentes de la iniciativa y son sólo ellos los que acuden a la enorme sala de comisión donde se celebran. Evitaríamos con ello la «impresión de escaños vacíos» a la que se refiere el profesor Astarloa. Es difícil de comprender para la ciudadanía que un catedrático comparezca en una sala de comisión vacía y ante un reducidísimo número de diputados.

Tercero, porque acotadas al foro de debate técnico que es la ponencia, quizá generaría menos recelo político la aceptación por la mayoría, de su celebración. Y con frecuencia son necesarias y muy provechosas para los ponentes.

- c. Lo que lleva a una última reflexión sobre el debate en ponencia. Lo lógico es que el trámite de comparecencias de expertos se produzca antes de cerrarse en plazo de enmiendas y por ende antes de nombrarse la ponencia, (artículo 113 del Reglamento) pero la realidad es que los grupos parlamentarios con cierta frecuencia las solicitan una vez cerrado el plazo de enmiendas y constituida la ponencia, ya que cuando hay ponentes designados es cuando de verdad alguien en cada grupo se encarga de la iniciativa y nace el interés técnico por convocar a expertos que les ilustren. En este caso se hace necesario abordar, con todas las cautelas, la posibilidad, excepcional, de abrir un trámite de presentación de nuevas enmiendas al articulado en ponencia, como instrumento para potenciar el debate racional y discursivo, que lleva al cambio de opinión y a acuerdos nuevos, a la luz de lo ilustrado por los comparecientes.

Se podría, por ejemplo, prever el trámite de calificación expreso obligatorio de tales enmiendas por la mesa de la comisión (que hoy por hoy en el Congreso solo califica de

oficio las de totalidad), para garantizar la conexión de la enmienda con la iniciativa que se tramita, tal y como desde el año 2011 viene exigiendo nuestro Tribunal Constitucional (STC 119/2011).

Y debería disponerse que las enmiendas presentadas *ex novo* en ponencia y rechazadas en tal primera lectura no pudieran pasar al trámite de comisión. Esta previsión tendría la finalidad de evitar la desnaturalización del plazo ordinario de presentación de enmiendas que abre y cierra la mesa de la cámara.

3. *El debate en comisión*

En cuanto a las comisiones, dado que la mayor parte de las iniciativas de debaten con competencia legislativa plena de comisión por la interpretación que nuestro Reglamento hace (art. 148) del artículo 75 de la Constitución, asistimos a la acumulación de un creciente elenco de precedentes diferentes y propios de la dinámica de cada comisión y de cada legislatura, como la forma habitual de organizar los turnos de uso de la palabra de menor a mayor o de mayor a menor, los tiempos habituales de intervención en el turno de portavoces y la mayor o menor participación de los portavoces en las reuniones de las mesas de las comisiones, dónde habitualmente al tiempo de fijar el orden de día de la siguiente sesión, el presidente propone el formato y los tiempos del debate dentro de sus facultades de ordenación del mismo.

Las comisiones siguen siendo en gran medida un órgano de trabajo técnico, aunque ya la lógica posicional sea más fuerte debido a la presencia de los medios de comunicación pública.

Serían instrumentos que potenciarían el debate discursivo y técnico en la comisión:

- a. Ceñirse, siempre que sea posible, al debate artículo por artículo que dispone sin alternativa el Reglamento (art 114), o al menos por grupos de artículos. A diferencia de lo que dispone el artículo 118 para el pleno, en que se prevé expresamente que la presidencia oída la mesa y la junta de portavoces podrá ordenar el debate por artículos,

materias, grupos de artículos o enmiendas, en comisión el Reglamento es taxativo, artículo por artículo, lo que sin duda favorece el análisis técnico y la lógica discursiva frente al habitual debate por enmiendas grupo a grupo.

- b. Exigir un mayor rigor en la presentación de las enmiendas transaccionales que se admiten por la mesa de la comisión, impidiendo que se pudieran presentar en el último momento justo antes de la votación. Es preciso favorecer un debate más sosegado sobre las propuestas de transacción e introducir en ellas las correcciones técnicas que con toda frecuencia necesitan y así mismo es razonable facilitar el conocimiento de estos acuerdos por todos los grupos parlamentarios con un tiempo suficiente, lo que no siempre ocurre.
- c. Finalmente, y para terminar, puede ser conveniente abordar las enmiendas «in voce» entendiendo por tales aquellas que no son enmiendas de corrección técnica y no pueden ser consideradas enmiendas transaccionales porque no cumplen los requisitos materiales que para las mismas establece el artículo 114 del Reglamento ya que no tienden a alcanzar un acuerdo por aproximación entre enmiendas ya formuladas y el texto del artículo, sino que se trata de enmiendas totalmente nuevas. Se trata de enmiendas presentadas sobre la marcha como fruto espontáneo del debate y que carecen de una enmienda previa que actúe como «percha». El Reglamento podría incorporarlas con la cautela ya expresada de que la mesa de la comisión garantizase mediante su calificación la conexión con la materia que se está debatiendo. Por analogía con la regulación reglamentaria de las enmiendas transaccionales en comisión, tampoco sería necesario en este órgano exigir unanimidad de los grupos parlamentarios para admitir a trámite una enmienda «in voce», siempre y cuando la mesa haya apreciado la conexión necesaria de la enmienda «in voce» con la materia y la iniciativa. Estas enmiendas «in voce» admitidas a trámite en comisión, defendidas, y rechazadas en la votación podrían pasar al trámite de

pleno siempre y cuando fueran mantenidas por el grupo parlamentario autor de las mismas en los términos del artículo 117 del Reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma, *Revista de Estudios Políticos*, (Nº 175), pp. 17-65.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2016). La reforma del Reglamento del Congreso y el procedimiento legislativo, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (Nº 58-59), pp. 24-30.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomómico, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (M 8, junio 2020), pp. 18-28.
- RICO MOTOS, C. (2013). El debate parlamentario: ¿deliberación o agonismo?, *Ponencia XI Congreso AECPA*, 2013.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013). El debate parlamentario y el uso de la palabra, UNED, *Revista de Derecho Político*, (Nº 86), pp. 47-80.

FUNCIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: PROCEDIMIENTOS PARA SU RENOVACIÓN

NORMATIVE FUNCTION OF CONGRESS: PROCEDURES FOR ITS
RENEWAL

Yolanda GÓMEZ LUGO
Profesora Titular de Derecho Constitucional, UC3M
<https://orcid.org/0000-0002-4614-5120>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

Este trabajo aborda una selección de temas relacionados con las funciones normativas que tiene asignadas el Congreso de los Diputados; en concreto, examina algunas cuestiones relacionadas no solo con la función legislativa en sentido estricto, sino también otras funciones normativas de la Cámara como la tramitación parlamentaria de reformas constitucionales o la intervención del Congreso en la tramitación de decretos-leyes.

Por un lado, analiza algunas deficiencias que perviven en la actual regulación de algunos procedimientos legislativos abreviados y que habría que replantearse en una futura reforma del Reglamento del Congreso. Por otro, examina varias situaciones derivadas de la praxis parlamentaria que se han suscitado sobre la tramitación de las iniciativas legislativas y especialmente de decretos-leyes en el Congreso en estos últimos tiempos. Se trata de situaciones enmarcadas en el contexto de alta fragmentación parlamentaria y algunas de las cuales son prácticamente inéditas en nuestro parlamentarismo.

Palabras clave: Función normativa, Reglamento parlamentario, procedimientos legislativos, decreto-ley.

ABSTRACT

This paper deals with a range of topics related not only to normative functions assigned to the Congress. Specifically, it examines several issues related not only to the legislative function in the strict sense, but also to others normative functions such as the parliamentary processing of constitutional reforms or of decree-laws.

On the one hand, it analyzes some deficiencies that persist in the current regulation of some abbreviated legislative procedures and should be reconsidered in a future reform of the parliamentary rules. On the other hand, it examines several circumstances raised by the parliamentary praxis that have arisen concerning the parliamentary processing of legislative initiatives and decree-laws in Congress recently. These situations are framed in a context of high parliamentary fragmentation and some of which are practically unprecedented in the Spanish parliamentarism.

Keywords: Normative función, parliamentary rules, legislative procedures, decree-law.

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. DEFICIENCIAS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ABREVIADOS. 1. Anomalías en la regulación del procedimiento de comisión con competencia legislativa plena. 2. Imprecisiones en la regulación del procedimiento de lectura única. 3. La polémica práctica de tramitar las reformas constitucionales por lectura única. III. CUESTIONES ACTUALES SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN LA FUNCIÓN NORMATIVA. 1. La prórroga sistemática del plazo de presentación de enmiendas por la Mesa del Congreso. 2. Aspectos novedosos en la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El tema que se me encargó para estas jornadas es el relativo a la función normativa del Congreso de los Diputados. Son muchas las cuestiones que podrían tratarse bajo este título, si bien no pretendo abordarlas todas. Aludir a todas las implicaciones que plantea esta temática resulta imposible en el tiempo y espacio del que dispongo. Por ello, resulta necesario realizar algunas precisiones previas sobre el alcance de mi intervención.

De una parte, la amplitud del título me permite enfocar la exposición centrándome no solo en la intervención del Congreso en la función legislativa en sentido estricto, sino también realizar algunas reflexiones sobre cómo viene ejerciendo la Cámara Baja otras funciones normativas que tiene encomendadas; en concreto, su intervención en la tramitación parlamentaria de otras propuestas normativas como las relativas a la reforma constitucional y los decretos leyes.

De otra, abordar el tema de la función normativa nos obliga a indagar en los procedimientos a través de los cuales se desarrolla dicha función; y por lo que respecta en concreto a la función legislativa, en cómo están configurados y cómo se aplican los procedimientos legislativos. A este respecto, debe puntualizarse que me refiero a procedimientos en plural, porque como es sabido el *iter legis* no es único, sino que junto al denominado procedimiento legislativo ordinario o común existen en nuestro ordenamiento una pluralidad de procedimientos legislativos especiales a disposición de las Cámaras para la tramitación y aprobación de la ley. Así, de una parte, la Constitución española prevé diversas reservas procedimentales que dan lugar a los denominados procedimientos legislativos especiales por razón de la materia; y de otra, las fuentes parlamentarias configuran varias técnicas de agilización procedimental que han dado lugar a determinadas modalidades abreviadas o especiales por razón del tiempo de tramitación.

Pues bien, partiendo de estas premisas previas, he optado por seleccionar una serie de cuestiones que afectan a las funciones normativas que tiene asignadas el Congreso de los Diputados. No obstante, antes quiero precisar que no entraré en el tema del procedimiento legislativo ordinario, ya que éste ha sido ampliamente tratado

por autores muy autorizados, como Ignacio Astarloa o Piedad García-Escudero, que han hecho importantes contribuciones doctrinales sobre las carencias que presenta del Reglamento del Congreso en esta materia y sobre cómo mejorar tanto su diseño, como la calidad de las leyes¹. Asimismo, quiero puntualizar que tampoco voy a entrar en todas y cada unas de las modalidades de procedimientos legislativos especiales, un tema que aunque ha despertado menos atención doctrinal, sería imposible abordar en el tiempo y espacio que tenemos disponible.

Por lo tanto, mi intervención se centrará en dos bloques de temas, con los que pretendo llamar la atención sobre algunas cuestiones que me parecen más relevantes, y por ello, deberían ser tenidas en cuenta en una eventual reforma del Reglamento del Congreso. Como se comprobará, se trata de asuntos derivados bien de la configuración actual de los procedimientos legislativos abreviados, bien de la praxis parlamentaria más reciente. Respecto a lo primero, trataré de mostrar cuáles son, a mi juicio, los aspectos más deficitarios que presenta el actual Reglamento del Congreso en esta materia. En cuanto a lo segundo, resaltaré algunas de las cuestiones más polémicas e inéditas que se han suscitado en el contexto del Parlamento fragmentado en relación con la intervención del Congreso en el *iter legis* y en la tramitación de los decretos-leyes; cuestiones, que nos enfrentan a nuevos interrogantes que merecen ser tenidos en cuenta en este debate sobre el cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso.

II. DEFICIENCIAS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ABREVIADOS

En este primer bloque temático abordaré algunas cuestiones relacionadas con la configuración jurídica de los procedimientos legislativos abreviados. De este modo, trataré de poner de manifiesto algunas deficiencias del Reglamento del Congreso de 1982 en relación con estos cauces procedimentales.

¹ Sobre el debate doctrinal en materia de procedimiento legislativo, consúltese los trabajos de Astarloa Huarte-Mendicoa (1990) y (2016), García Escudero-Márquez (2005) y (2006).

Cabe advertir que los asuntos de los que me ocuparé no son temas nuevos. Sin embargo, no por ello debemos omitirlos en unas Jornadas como estas. Por el contrario, creo que es importante tenerlos presentes en el debate académico y de cara a una futura reforma del Reglamento del Congreso. Por ello, procederé a comentar algunas de estas cuestiones que seguimos teniendo pendientes en esta materia.

Antes de entrar en estas cuestiones quisiera hacer una valoración general sobre la pluralidad de procedimientos legislativos especiales existentes en nuestro Parlamento. En primer término, quisiera subrayar que la previsión normativa de estas modalidades procedimentales abreviadas merece una valoración positiva, ya que confiere a las Cámaras de mayor flexibilidad y operatividad cuando las circunstancias lo requieren; una flexibilidad, que deriva precisamente del carácter dispositivo que caracteriza a estas vías procedimentales. Asimismo, debe tenerse presente que la optimización de los tiempos sigue siendo uno de los grandes retos a los que se enfrentan los Parlamentos en los tiempos actuales, y en este sentido, y por lo que respecta a las Cortes Generales, puede afirmarse que las Cámaras cuentan con mecanismos procedimentales suficientes para facilitar una respuesta legislativa ágil que se adecue a circunstancias que requieran acelerar la tramitación: ya sea porque se trate de situaciones imprevistas, urgentes, o de sobrecarga legislativa, y siempre que concurran los requisitos establecidos. Además, las Cámaras disponen de la posibilidad de aplicar de forma simultánea algunas de estas variantes procedimentales facilitando un mayor dinamismo a la respuesta legislativa.

Ahora bien, cuestión diferente es el uso que se haga de estos procedimientos en la práctica parlamentaria, esto es, con qué frecuencia se recurra a ellos y qué alcance se de a cada una de estas modalidades. Sobre esta cuestión, cabe advertir que la flexibilidad en ningún caso puede degenerar en arbitrariedad en la selección y aplicación de los procedimientos legislativos abreviados por parte de los órganos de la Cámara competentes a tal efecto. Por ello, es recomendable hacer un uso prudente de estas técnicas que no desvirtúe su sentido y, en todo caso, aprovecho la ocasión para reivindicar su aplicación preferente frente al abuso de la técnica del Decreto-ley,

y siempre que se utilicen dentro del marco de la Constitución y los Reglamentos parlamentarios².

Entrando ya en el fondo de la cuestión, por lo que respecta a la actual configuración de estas modalidades procedimentales en el Reglamento del Congreso, esta no está exenta de polémica como trataré de poner de manifiesto con algunas cuestiones. De este modo, seguidamente expondré los aspectos más problemáticos que presentan estas modalidades procedimentales de carácter abreviado.

1. Anomalías en la regulación del procedimiento de comisión con competencia legislativa plena.

En primer lugar, quisiera detenerme en algunas anomalías que perviven en la regulación actual del procedimiento legislativo en el Reglamento del Congreso y que habría que replantearse en una futura reforma. Entre estas destaca muy especialmente la existencia de normas parlamentarias abiertamente contrarias a disposiciones constitucionales, y en concreto, me refiero a aquellas que regulan el procedimiento de delegación de la competencia legislativa en comisión y su palmaria contrariedad con el artículo 75.2 de la Constitución.

A este respecto, cabe recordar que en nuestra experiencia parlamentaria nos encontramos con la paradoja de que uno de los procedimientos legislativos especiales, supuestamente menos frecuente en su aplicación, resulta ser el más utilizado en la práctica para la aprobación de leyes en la Cámara Baja. Me refiero a la modalidad procedimental de delegación de competencia legislativa en comisión, que el constituyente creó como una vía procedimental excepcional. Esta circunstancia ya fue apuntada por Astarloa³ en la década de los noventa y ha vuelto a ponerla de manifiesto en su intervención en estas Jornadas cuando ha señalado que lo extraordinario (en relación a esta modalidad especial) se ha convertido en ordinario. La causa de este problema es bien conocida por todos y deriva precisamente de la regulación del Reglamento del Congreso de 1982. Según dispone el artículo (art.) 75.2 de la Constitución Española (CE) «[I]as

² Sobre esta cuestión, puede consultarse Gómez Lugo (2013).

³ En este sentido se pronunciaba Astarloa Huarte-Mendicoa en su trabajo «Perspectivas e modificación del procedimiento legislativo ordinario».

Cámaras *podrán delegar* en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley»; de este precepto se desprende, de una parte, que la delegación debe ser expresa, esto es, será necesario que la Cámara manifieste su voluntad de delegar sus facultades legislativas; y de otra, que dicha delegación deberá ser individualizada, para una iniciativa concreta. Sin embargo, el Reglamento del Congreso hace una interpretación de esta regulación que se aparta de lo dispuesto por esta norma constitucional en ambas cuestiones. En concreto, la disconformidad resulta del art. 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)⁴ que dispone que el acuerdo de delegación del Pleno «se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables...». De este modo, dicha disposición instituye, de una parte, una *delegación presunta*, y no explícita como se desprende del art. 75 CE; y de otra, opta por una *delegación de ámbito genérico* frente a una individualizada. Como consecuencia de esto, el *iter legis* común se aplica solo en las iniciativas sobre materias excluidas, o cuando el Pleno decida avocar – que no suele ser lo más frecuente.

Por otra parte, del tenor literal del artículo 75.2 CE no se deriva ningún límite temporal para que el Pleno pueda revocar la delegación y avocar su facultad legislativa. En efecto, así se desprende de la misma al establecer que el Pleno podrá «recabar en cualquier momento». Sin embargo, el artículo 149.1 RCD⁵ impone un límite temporal, sin ningún tipo de cobertura constitucional, al restringir el momento de la avocación a la sesión plenaria en la que se celebra el debate de totalidad de los proyectos de ley o la toma en consideración de las proposiciones de ley; y en los demás casos «antes de iniciarse el

⁴ Art.148.1. RCD: «1. El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente.»

⁵ Art.149.1. RCD: «1. El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley a que se refiere el artículo anterior, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al artículo 112 de este Reglamento, o a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en comisión, el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo.»

debate en comisión». Como consecuencia de ello, una vez trascurrido dicho momento, desaparece la posibilidad de avocar y la delegación pasa a ser irrevocable. Como ha puesto de relieve el profesor Aragón Reyes, en este supuesto ya no habría delegación, sino transferencia. Y es que efectivamente el art. 149.1 RCD vulnera abiertamente lo dispuesto por el art. 75.2 CE, en la medida en que convierte la delegación en una «auténtica cesión» (Aragón, 1990:138).

Pues bien, para reconducir estas dos anomalías, y lograr que el procedimiento de comisión con competencia legislativa plena se configure realmente como un cauce de naturaleza especial y que el *iter legis* común sea efectivamente el ordinario en la práctica habría que regular el Reglamento del Congreso en el siguiente sentido.

De una parte, habría que suprimir la forma presunta del Acuerdo de delegación y establecer expresamente que este sea expreso e individualizado para cada iniciativa legislativa; y ello, de conformidad con lo dispuesto con el artículo 75.2 CE y en el mismo sentido que el artículo 130.1 del Reglamento del Senado⁶, que contiene una regulación más respetuosa con el texto constitucional. Nótese que precisamente el modelo del Reglamento de la Cámara Alta es el que ha servido de inspiración a los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos a la hora de regular estas cuestiones de esta modalidad procedimental. Efectivamente, en el ámbito autonómico se ha hecho una mejor configuración jurídica –mucho más detallada– en comparación con la normativa del Reglamento del Congreso y en algunos supuestos se han previsto ciertas cautelas respecto a los requisitos del acto de delegación. Así por ejemplo, en el caso del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares se ha precisado de forma explícita que la delegación del Pleno debe ser «expresa»⁷. En esta misma línea,

⁶ Art. 130.1. Reglamento del Senado (RS): «1. El Senado, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores, podrá acordar que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior en el Pleno. Dicha propuesta deberá ser presentada dentro de los diez días siguientes a la publicación del texto.»

⁷ Art. 45.2. del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de reforma del Estatuto de Illes Balears): «El Parlamento funcionará en Pleno y en Comisiones. Las Comisiones permanentes podrán elaborar y aprobar leyes por delegación expresa del Pleno, sin perjuicio de la facultad del mismo para reclamar su debate y aprobación en cualquier momento del proceso legislativo. Quedan exceptuadas de dicha delegación las leyes de bases y los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.»

los Reglamentos de los Parlamentos de Navarra y País Vasco tienen una normativa idéntica que establece que «en ningún caso podrán acordarse delegaciones genéricas o indefinidas» (artículos 161.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra y 161.3 del Reglamento del País Vasco).

Por otra parte, habría que suprimir el actual límite temporal para que el Pleno pueda recabar sus competencias en cualquier momento de la tramitación, y ello, en el mismo sentido que regulan el art. 75.2 CE y, de nuevo, el art. 130.2 del Reglamento del Senado⁸. A este respecto, se observa que la mayoría de las Asambleas Legislativas autonómicas han seguido también el modelo del Reglamento del Senado y han previsto explícitamente que la avocación pueda tener lugar en cualquier momento de la tramitación; así sucede en los Parlamentos autonómicos de Castilla-La Mancha, Madrid, Valencia, Galicia, La Rioja y Murcia⁹.

Por último, respecto al Acuerdo de delegación, creo que convendría mantener la normativa actual que no exige mayorías cualificadas para adoptar dicho acuerdo, a diferencia de la regulación de algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos que prevén mayorías especiales para acordar la decisión del Pleno por el que se delega la competencia en la comisión¹⁰.

2. *Imprecisiones en la regulación del procedimiento de lectura única*

En cuanto a la normativa parlamentaria sobre la modalidad legislativa de lectura única en el Reglamento del Congreso, son dos las insuficiencias que presenta la actual normativa parlamentaria en esta materia: una relativa a las circunstancias o los presupuestos que

⁸ Art. 130.2. RS: «El Pleno de la Cámara, en la misma forma, podrá decidir en cualquier momento la observancia del procedimiento ordinario.»

⁹ En cambio, en el supuesto de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de Baleares, Aragón, Navarra, y País Vasco siguen tomando como referencia la normativa del Congreso y optan por restringir la posibilidad de recabar las competencias legislativas a determinados momentos del *iter*.

¹⁰ En determinados Parlamentos autonómicos se exige algún tipo de mayorías cualificada para que el Pleno acuerde la delegación. Por ejemplo, en los de Andalucía, Castilla-la Mancha y La Rioja se exige mayoría absoluta; en los de Valencia, Galicia, Baleares y Murcia se exige dos tercios; y en las Cortes de Aragón se exige tres quintos.

permiten su aplicación y otra referente al ejercicio del derecho de enmienda.

Respecto a lo primero, una cuestión que llama la atención de este cauce procedimental es la imprecisión de las normas del Reglamento que regulan su ámbito de aplicación y las circunstancias que permiten activar este procedimiento; unas circunstancias, que han sido catalogadas por el Tribunal Constitucional como conceptos jurídicos indeterminados (Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 129/2013, Fundamento Jurídico (FJ) 10º). Efectivamente, su ámbito de aplicación no viene delimitado por el objeto material de la iniciativa, sino por una serie de supuestos, ambiguos, pero tasados en los Reglamentos parlamentarios (STC 27/2000, FJ 6). De este modo, conforme a la normativa vigente esta modalidad procedimental podrá aplicarse cuando concurra una de estas dos circunstancias: cuando «la naturaleza del texto así lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita» (art.150.1 RCD). Sin duda, se trata de una fórmula excesivamente imprecisa y ambigua, lo que dificulta determinar la concurrencia de los elementos que justifican su aplicación. Por ello, este procedimiento debiera aplicarse con cierta prudencia.

Precisamente, esta ambigüedad llevó a que en la práctica parlamentaria el procedimiento de lectura única se haya utilizado para tramitar iniciativas ampliamente consensuadas, de naturaleza paccionada o textos muy simples¹¹. Sobre esta práctica de aplicar lectura única a iniciativas de naturaleza paccionada y negociada, debe recordarse que la misma fue respaldada por el Tribunal Constitucional en las primeras sentencias que dictó sobre este asunto (STC 27/2000, FJ 6), No obstante, en los últimos tiempos se viene observando una tendencia expansiva que se aleja de estos usos parlamentarios y, en cierto modo, esta extensión en su aplicación se ha visto favorecida por la deferencia del Tribunal Constitucional en algunos de sus pronunciamientos¹².

¹¹ Sobre ello, consúltese: García-Escudero Márquez (2006: 113-114) y Gómez Lugo (2008: 327).

¹² Así, respecto a los requisitos de aplicación del procedimiento de lectura única, el Tribunal Constitucional ha sostenido que dichos requisitos están definidos «mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación. De modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los

En segundo lugar, debe recordarse que la supresión de la fase de comisión que conlleva esta modalidad procedimental comporta ciertas limitaciones en el ejercicio del derecho de enmienda, lo que viene a restringir las facultades de los parlamentarios, y en especial de los integrantes de los grupos parlamentarios de la minoría.

Sobre esta cuestión, el Reglamento del Congreso no prevé expresamente la prohibición de enmiendas, si bien la supresión de la fase de comisión que conlleva esta especialidad induce a pensar en la imposibilidad de presentar enmiendas al articulado, aunque la praxis parlamentaria ha puesto de manifiesto que suelen presentarse. Por el contrario, la regulación del Reglamento del Senado sobre este particular es mucho más precisa al prever explícitamente no solo la posibilidad de presentar enmiendas, sino también al especificar el tipo concreto de enmienda. Así se desprende del art. 129.3 del Reglamento del Senado al disponer que «podrán presentarse únicamente propuestas de veto».

No obstante, sería conveniente que el Reglamento de la Cámara baja clarificase esta cuestión y la regulase de forma expresa. De una parte, debería precisar si opta por el decaimiento del derecho de presentar enmiendas, como sucede en los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía, Madrid, Valencia, Extremadura, Baleares y Murcia¹³; o por el contrario, se decanta por la admisión de enmiendas en esta modalidad procedimental de lectura única. Y de otra, y en caso de admitirse esta posibilidad, debería especificarse qué tipo de enmiendas cabría presentar y cuál sería el plazo previsto a tal efecto. Así, a modo de ejemplo sobre esto último, cabría fijar un plazo breve como sucede en el caso del Reglamento de las Cortes de Aragón que especifica que, adoptado el acuerdo de tramitación en lectura única

elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados, a propuesta de la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4).» (STC 185/2016, FJ 5 c).

¹³ A modo de ejemplo de este tipo de regulación puede mencionarse el art. 167.2 del Reglamento Asamblea de Madrid, que dispone que «[l]a propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas».

«se abrirá un plazo máximo de ocho días para la presentación de enmiendas» (art.207.2). Por tanto, sobre este particular no faltan ejemplos de los diferentes modelos regulatorios existentes en el ámbito autonómico que pueden servir de criterio para valorar estos aspectos de la regulación del procedimiento de lectura única en el Congreso, y que podrían sintetizarse en modelos de omisión, prohibición, admisión de todas o solo determinados tipos de enmiendas.

3. La polémica práctica de tramitar las reformas constitucionales por lectura única.

Quisiera detenerme en uno de los supuestos especialmente polémicos que ha suscitado el procedimiento de lectura única, me refiero a su aplicación en la tramitación de las reformas constitucionales.

Como es sabido, pese a la extraordinaria rigidez de las normas sobre los modos de producción de la reforma, las dos únicas modificaciones constitucionales que han prosperado hasta ahora, fueron aprobadas por las Cortes Generales en un plazo de tiempo realmente corto: veintidós días en 1992 (modificación del art.13.2) y trece días en 2011 (reforma del art.135). Esta excesiva aceleración de la tramitación parlamentaria fue consecuencia del modo en que se sustanciaron ambas reformas en el Congreso, en concreto, de la aplicación simultánea del procedimiento previsto en el art. 167 CE junto a la técnica de lectura única y el procedimiento de urgencia¹⁴. En especial, las críticas doctrinales sobre el método observado en la tramitación de la reforma constitucional aprobada en 2011 fueron prácticamente unánimes. La tramitación fue calificada como inadecuada e inapropiada. Se trataba de una reforma, como afirmara el profesor Rubio Llorente, «inopinada, presentada sin estudios previos conocidos, sin discusión pública y tramitada para colmo por el procedimiento de urgencia» (2011: 203).

Sobre este asunto, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 9/2012 con motivo del recurso de amparo parlamentario presentado contra varios

¹⁴ Por el contrario, en el Senado las proposiciones de reforma constitucional fueron tramitadas siguiendo el cauce ordinario previsto por el artículo 167 CE, pero sin aplicar estas modalidades abreviadas.

Acuerdos de la Mesa y del Pleno relativos al modo de sustanciación de la reforma del art. 135 CE y en el que se suscitaron varios motivos de inadecuación procedimental, entre ellos, la decisión de tramitar dichas propuesta de reforma constitucional por las vías de lectura única y urgencia en el Congreso. En esa resolución, el Tribunal acogió la tesis de la simultaneidad procedimental para tramitar la reforma de la Constitución, en virtud de la cual resulta admisible la aplicación transversal de los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional y las modalidades abreviadas de lectura única y urgencia. Para ello, y por lo que aquí interesa, el Tribunal utilizó un argumento meramente formalista al limitarse a confirmar la inexistencia de límites materiales para la aplicación del procedimiento de lectura única¹⁵, presuponiendo con ello que el elemento material es el único criterio determinante para aplicar esta vía, cuando la viabilidad de esta técnica procedimental deriva –como se ha expuesto antes– de una serie de supuestos, ambiguos, pero tasados que el Tribunal no tuvo en cuenta.

A mi juicio la tramitación acelerada de estas dos reformas constitucionales, y muy especialmente la de 2011, marcaron un mal precedente para las modificaciones del texto constitucional que en algún momento debemos abordar. Y si bien es cierto que ni la Constitución, ni los Reglamentos parlamentarios contienen una prohibición expresa que impida la tramitación parlamentaria de las propuestas de reforma constitucional conforme al método de lectura única y/o de urgencia, existen razones para defender su inadecuación para tramitar modificaciones constitucionales y desaconsejar su aplicación cuando las Cámaras actúan como poder de reforma. Los motivos que permiten justificar la inadecuación de tramitar las propuestas de reforma constitucional por lectura única, podrían sintetizarse del siguiente modo. En primer lugar, los procedimientos de reforma constitucional y las modalidades legislativas abreviadas, como lectura única y urgencia, responden a fundamentos diferentes y contrapuestos; las especiali-

¹⁵ «Ni de la lectura del texto constitucional en su conjunto, ni de modo especial del título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única» (ATC 9/2012, FJ 3).

dades que implica el cauce de lectura única dificultaría un debate plural, sosegado y suficiente de la propuesta de reforma, y podría afectar al ejercicio del derecho de enmienda; resulta difícil subsumir el supuesto de la reforma constitucional en alguno de los dos supuestos tasados que permiten la aplicación de lectura única; y por último, esta modalidad abreviada suprimiría la función técnica y política de la comisión, como órgano de transacción y negociación política, en la tramitación de la propuesta de la reforma constitucional¹⁶ (Gómez Lugo, 2019).

Por ello, esta es una cuestión sobre la que habría que reflexionar con mayor detenimiento y valorar la posibilidad de incorporar un límite material en la actual regulación jurídica del procedimiento de lectura única con el objeto de excluir su aplicación a las iniciativas de reforma constitucional. Teniendo en cuenta que nos encontramos con una modalidad procedimental especial creada directamente por los Reglamentos parlamentarios, bastaría con incluir una limitación material en los Reglamentos del Congreso y del Senado previendo la prohibición de aplicar el procedimiento de lectura única a las propuestas de reforma constitucional.

III. CUESTIONES ACTUALES SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN LA FUNCIÓN NORMATIVA

En unas Jornadas sobre el cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso resulta inevitable referirse a los cambios que se vienen produciendo en las funciones normativas que tiene asignadas la Cámara Baja. Por ello, en esta segunda parte me ocuparé de una selección de situaciones novedosas o poco frecuentes que se han planteado en la actividad legislativa últimamente. En concreto, me centraré en los que me parecen los asuntos más relevantes que se vienen suscitando en relación con la tramitación de las iniciativas legislativas y especialmente en materia de decretos-leyes en el Congreso en estos últimos tiempos. Adelanto ya que se trata de cuestiones que derivan de la práctica legislativa más reciente y que se enmarcan en el

¹⁶ Para una exposición más detenida de estos argumentos me remito a mi trabajo «La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales» (2019, pp. 389-419).

contexto del cambio de sistema de partidos y de alta la fragmentación parlamentaria que viene observándose en la Cámara Baja desde las elecciones de 2015¹⁷; cuestiones, algunas bastante controvertidas, y otras, prácticamente inéditas en nuestro parlamentarismo pero que merecen una valoración positiva. Por lo tanto, trataré de exponerlas con el objeto de valorar cómo están reguladas actualmente en el Reglamento del Congreso y si, en su caso, resultaría conveniente alguna modificación al respecto.

Asimismo, debe advertirse que no todas las cuestiones que a continuación se abordarán son atribuibles a la configuración normativa del Reglamento del Congreso, sino también a un cuestionable comportamiento parlamentario. Efectivamente, sobre este extremo coincido plenamente con lo que apuntado tanto por Ignacio Astarloa, como por Manuel Alba en estas jornadas cuando señalaban que parte de estos problemas dependen de la actuación de los actores políticos implicados, y muy especialmente de los grupos parlamentarios. No obstante, creo que son cuestiones que merecen ser tenidas en cuenta en un debate sobre el balance de estos cuarenta años del Reglamento del Congreso de los diputados.

1. La prórroga sistemática del plazo de presentación de enmiendas por la Mesa del Congreso.

Una primera cuestión sobre la que quisiera centrarme es la práctica de la Mesa del Congreso consistente en prorrogar sucesivamente el plazo de presentación de enmiendas a las iniciativas legislativas; una práctica, que ha obstaculizado la tramitación de las propuestas legislativas afectadas y especialmente utilizada durante la segunda parte de la XII Legislatura. Aunque no puede afirmarse que se trate de una práctica atribuible a la regulación del Reglamento del Congreso, ni a la composición fragmentada de la Cámara, guarda cierta relación con el incremento del nivel de fraccionamiento de la representación política y su repercusión en el funcionamiento interno de la misma. A ello habría que añadir otro factor: la existencia de una

¹⁷ Sobre la fragmentación parlamentaria de las Cortes Generales, consúltese Nieto Jiménez (2022).

cultura política instalada en el órgano rector que se aparta del papel que le corresponde.

No se trata de una situación completamente inédita en nuestro parlamentarismo, ya que se habían observado algunos casos en el ámbito de las Asambleas Legislativas autonómicas. Ahora bien, durante la segunda mitad de la XII legislatura esta táctica comenzó a utilizarse de forma sistemática en el Congreso con la pretensión de bloquear determinadas iniciativas legislativas. Incluso, en la legislatura actual (XIV) se sigue observando tramitaciones legislativas en las que el plazo de presentación de enmiendas se ha prorrogado hasta en cincuenta y una ocasiones¹⁸.

Sin duda, esto nos obliga a reflexionar sobre este tipo de prácticas y cómo se puede contribuir desde el Reglamento del Congreso a solventar estas situaciones. Sobre esta cuestión, debe partirse del art. 110 RCD que establece que el plazo de presentación de enmiendas es de 15 días, aunque la Mesa de la Cámara dispone de la facultad de ampliarlo. Asimismo, suele ser habitual que este periodo de tiempo sea insuficiente y dicho órgano proceda a su ampliación (art. 91 RCD), previa petición de los grupos parlamentarios antes de expirar el plazo. En la práctica es frecuente que se proceda a varias ampliaciones de plazo y es costumbre parlamentaria tanto que sean los grupos parlamentarios los que formulen la petición de ampliación, como que estas se vayan reiterando¹⁹. Sin embargo, hacer un uso adecuado de la facultad de prórroga no debe implicar necesariamente obstaculizar *sine die* la tramitación de las iniciativas legislativas en curso ampliando sistemáticamente el plazo de enmienda.

¹⁸ A modo de ejemplo de este tipo de prácticas durante la XIV legislatura puede citarse la Proposición de reforma de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (122/000004), en la que se propone la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de estatuto de autonomía y reformas estatutarias, y que hasta ahora ha sido sometida a cincuenta y una ampliaciones de plazo de enmienda (del 24/04/2021 hasta el 01/09/2022).

¹⁹ A este respecto, según apunta Giménez Gluck, se han dado algunos pasos para objetivar este tipo de decisiones. Así, durante la VIII legislatura «se estableció la convención parlamentaria de que, como regla general, la Mesa otorgara tres plazos de enmiendas de manera automática y luego solo se concedieran por unanimidad». Sin embargo, esta convención fue modificándose en las legislaturas posteriores y en la XII volvió a imponerse el criterio de la mayoría de la Mesa, a petición de algún grupo, sin criterio general que objetivara el proceso, dejándolo en la discrecionalidad de la mayoría» (2019: 71).

Un ejemplo paradójico de esta situación lo encontramos en la XII legislatura que estuvo condicionada por un Congreso más fragmentado de lo habitual y por la existencia de dos Gobiernos diferentes y ambos minoritarios. Por lo que respecta al periodo del primer Ejecutivo, presidido por M. Rajoy, las circunstancias que permiten explicar esta práctica derivan de la composición fragmentada del Congreso junto a la debilidad de un Gobierno minoritario. De este modo, durante este periodo legislativo esta táctica por parte de la Mesa se produjo en relación con las proposiciones de ley de la oposición²⁰. Efectivamente, se trataba de iniciativas legislativas que el grupo parlamentario que sostenía a dicho Ejecutivo no podía paralizar en el trámite de toma en consideración por falta de apoyos suficientes y que, como consecuencia de esta decisión de la Mesa, terminarían caducando.

Esta situación se complicaría durante la segunda mitad de la misma legislatura, coincidiendo con el Gobierno surgido de una moción de censura y sostenido por una mayoría parlamentaria heterogénea que, sin embargo, no contaba con mayoría en la Mesa. Como consecuencia de ello, la falta de correlación entre la mayoría parlamentaria que había apoyado la moción censura, y la mayoría conformada por el Partido Popular (PP) y Ciudadanos en la Mesa, en minoría en Pleno, llevó a que la Mesa bloquease la tramitación de gran parte de las iniciativas legislativas, alcanzando también a textos impulsados por el Gobierno y respaldados por la mayoría

²⁰ Durante la XII legislatura fueron numerosas las iniciativas legislativas que fueron objeto de un número muy elevado de ampliaciones de plazo. Así, cabe mencionar las siguientes: la Proposición de Ley de derogación del plazo máximo previsto para la instrucción en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (122/000086) permaneció en fase de enmienda desde 19 de mayo de 2017 hasta 27 de febrero de 2019, al ser ampliado el plazo de enmienda en 62 ocasiones; la Proposición de Ley por la que se modifica el artículo 34 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores, para incluir la obligación de registrar diariamente e incluyendo el horario concreto de entrada y salida respecto de cada trabajador (122/000109), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y que fue sometida a 48 ampliaciones de enmienda, desde el 27 octubre de 2017 hasta 26 de junio de 2018; o la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (122/000020), presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), que permaneció en fase de enmienda desde el 20 de octubre de 2017 hasta el 5 de marzo de 2019.

de la Cámara. Este tipo de tácticas por parte de la Mesa se terminó extendiendo, incluso, a la tramitación de proyectos de ley procedentes de Decretos-leyes convalidados por el Pleno. A mi juicio, este segundo supuesto resulta aún más preocupante en la medida en que se trata de textos que habían sido fiscalizados por el Pleno, y respecto de los cuales este había manifestado su voluntad de tramitarlos como proyecto de ley por vía urgente. Y es que no puede olvidarse, como apuntara I. Otto, que con la utilización del procedimiento previsto en el art.86.3 CE «no se pretende tan solo legislar, sino enjuiciar el uso de la legislación de urgencia» (Otto, 1991: 209).

Las dudas que genera este tipo de prácticas por parte de la Mesa del Congreso son claras. De una parte, evidencian cierto sesgo partidista en la actuación de la Mesa al actuar conforme a motivaciones políticas. Como consecuencia de ello, dejaría de proceder como un órgano de dirección de la Cámara, pasando a actuar como un órgano de funcionamiento conforme a criterios de mera oportunidad política²¹. De este modo, estaríamos ante una actuación impropia de la Mesa, que viene a desnaturalizar la función técnico-jurídica que le corresponde. Por otro lado, esta estrategia impide dar curso a las iniciativas, abrir el debate y adoptar la decisión parlamentaria, pudiendo convertirse en una táctica obstruccionista de la Mesa frente a una decisión mayoritaria del Pleno, ya sea la acordada en el trámite de toma en consideración o en el Acuerdo de conversión de un decreto-ley; órgano, al que corresponde la facultad decisoria de la Cámara. Ahora bien, con la paradoja de que el obstruccionismo activo, que ha estado tradicionalmente instrumentalizado por la oposición parlamentaria, en el presente caso es ejercido por el órgano rector. Asimismo, esta vertiente obstruccionista de este tipo de decisiones de la Mesa ha alcanzado su nivel más preocupante cuando la ampliación del plazo de enmienda se ha prolongado en el tiempo enlazando con el momento de disolución de las Cámaras y produciendo la caducidad de las iniciativas afectadas, como ocurrió con numerosas iniciativas durante la XII legislatura. Por último, cabe señalar que, aunque la facultad

²¹ Una clara muestra de este uso partidista lo constituye el hecho de que esta práctica finalizó cuando Ciudadanos decidió desbloquear la tramitación de la reforma de la Ley de Estabilidad que pretendía eludir el veto del Senado a la senda de déficit; momento a partir del cual optó por romper la mayoría que formaba junto al PP en la Mesa del Congreso.

de la Mesa de prorrogar los plazos previstos por el Reglamento del Congreso responde a motivaciones muy diversas, esta estrategia iría en contra de una práctica habitual en la Cámara, en virtud de la cual la Mesa es reacia a ampliar el plazo si se ha declarado la urgencia del proyecto (García-Escudero Márquez, 2006: 252).

Como bien han apuntado Aja y García Roca, este tipo de situaciones la Mesa del Congreso podría constituir un fraude al Reglamento y un rodeo a la Constitución, en la medida en que estaría actuando manifiestamente como un «contrapoder del Pleno» (2018: 17). Las consecuencias que se desprenden de este tipo de actuación de la Mesa no afectan solo a la actividad legislativa de la Cámara que se ve paralizada, sino también al *ius in officium* de los parlamentarios que puede verse vulnerado al impedir el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria²².

Si bien es cierto que el Reglamento, en aplicación de la regla general del art. 91 RCD, permite sucesivas ampliaciones del plazo inicial de presentación de enmiendas, y que el derecho parlamentario es un derecho flexible por su naturaleza instrumental, sin embargo, lo que no se puede hacer es aprovechar los resquicios del Reglamento para hacer un uso abusivo de la facultad de prórroga por parte del órgano rector. A mi juicio, este tipo de prácticas va en contra de la finalidad de la norma, que es permitir dotar a la Mesa de un margen de flexibilidad en relación con el plazo de presentación de enmiendas para adaptarse a las circunstancias.

Por las circunstancias expuestas, habría que reflexionar sobre cuál es el mejor modo de regular esta cuestión para no llegar a este tipo de situaciones. Así, las opciones que pueden plantearse al respecto son varias: dejar el Reglamento como está y no prever limitaciones

²² Este asunto fue residenciado en el Tribunal Constitucional mediante un recurso de amparo parlamentario interpuesto, el 26 de febrero de 2019, por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra diversos Acuerdos de la Mesa del Congreso por los que se prorrogó sucesivamente el plazo de presentación de enmiendas al proyecto de modificación de la Ley de memoria histórica (Ley 52/2007), procedente del Real Decreto-ley 10/2018. En esa ocasión, el proyecto obstaculizado fue sometido a 27 ampliaciones del plazo y estuvo en fase de enmienda desde el 21 de septiembre de 2018 hasta el 5 de marzo de 2019. Sin embargo, el recurso fue inadmitido a trámite el 12 de diciembre de 2019 por falta de agotamiento de la vía impugnatoria previa, al no haberse hecho uso de la solicitud de reconsideración.

a la facultad de prorrogar el plazo de enmienda, o bien incorporar un número limitado de ampliaciones. Un segundo interrogante sería el relativo a si es necesario o conveniente establecer requisitos para objetivar la decisión de prorrogar el plazo o por el contrario es preferible mantener la discrecionalidad de la Mesa²³. Obviamente, la casuística parlamentaria puede ser muy variada (complejidad de las iniciativas legislativas, acumulación de tramitaciones...) y es difícil discernir a priori cuál es el número idóneo de ampliaciones del plazo de enmienda que, en su caso, cabría admitir. En última instancia, la clave reside en cómo lograr un equilibrio entre evitar el riesgo inherente a una flexibilización excesiva y la previsión de normas muy rígidas. En otras palabras, cómo lograr un adecuado equilibrio entre facilitar un tiempo suficiente para la presentación de enmiendas y no bloquear el desarrollo de la actividad legislativa del Congreso. En todo caso, cabe advertir que este tipo de prácticas puede convertirse en una táctica obstruccionista si el plazo de enmienda se prorroga indefinidamente bloqueando la tramitación y enlazando con la disolución de las Cámaras, como de hecho sucedió durante la XII legislatura.

2. Aspectos novedosos en la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes

A continuación, me ocuparé de algunas situaciones novedosas que han surgido en los últimos tiempos en relación con la intervención del Congreso de los Diputados en la tramitación de los decretos-leyes.

2.1. Un primer aspecto que viene observándose en relación con la tramitación parlamentaria de la legislación de urgencia es el fortalecimiento del control del Congreso a través de la derogación de

²³ Sobre este particular, cabe recordar que en 2017 se tramitó una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, con el objeto de limitar el número de prórrogas del plazo de enmienda a las iniciativas legislativas, en el sentido que se venía haciendo en la práctica en las legislaturas anteriores. Así, se proponía que el plazo pudiera ser prorrogado hasta en dos ocasiones y solo pudieran acordarse posteriores prórrogas si así lo solicitara «dos Grupos que representen a la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara» (BOCG, CD, XII legislatura, serie B, Proposición de ley, 8 septiembre 2017, nº147-1, pág.2). Sin embargo, esta propuesta de reforma no prosperó porque fue objeto de la misma práctica parlamentaria a la que pretendía poner freno.

decreto-leyes y su, cada vez más frecuente, conversión en ley a través de la vía prevista en el art. 86.3 CE.

Comenzando por la primera de estas cuestiones, cabe señalar que hasta ahora el debate de convalidación de decretos-leyes en nuestro parlamentarismo no ha funcionado en la práctica como un mecanismo de control efectivo, sino más bien como una mera ratificación de las disposiciones normativas aprobadas por el Gobierno, y ello, como consecuencia del binomio Gobierno-mayoría parlamentaria existente durante la época del bipartidismo. Efectivamente, la derogación ha sido considerada durante mucho tiempo como una práctica en desuso; de ahí, las críticas formuladas por la doctrina respecto a la inoperancia del control del Congreso sobre el uso de la legislación de urgencia (Aragón Reyes, 2016). Por el contrario, se viene advirtiendo que, en escenarios parlamentarios más fragmentados, como el derivado tras las elecciones generales de 2015, el trámite de convalidación en el Pleno del Congreso no solo funciona como un instrumento de control efectivo, sino también como un acto idóneo para la negociación y transacción política tendente a recabar los apoyos parlamentarios necesarios para convalidar los decretos-leyes. Así lo corroboran algunos datos correspondientes a las últimas legislaturas.

Un ejemplo de este fortalecimiento del control parlamentario en materia de legislación de urgencia lo constituye el hecho de que desde 2017 el Congreso ha derogado tres decretos-leyes (dos en la XII legislatura y otro en la XIV), mientras que durante los anteriores treinta y nueve años solo derogó otros dos (en 1979 y 2006)²⁴. En concreto, durante la XII legislatura fueron derogados el Decreto-ley 21/2018, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, y el Decreto-ley 4/2017, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).

²⁴ Nos encontramos ante una situación inédita en el ámbito del Congreso de los Diputados, aunque ya se había producido algún supuesto en algunas Asambleas Legislativas autonómicas (Aranda Álvarez, 2019: 273). También en relación con el ámbito autonómicos, Bilbao Ubillos ha señalado este reforzamiento del papel del Parlamento en el control político del recurso al decreto-ley por los Gobiernos autonómicos, en la medida en que estos no tienen garantizada la mayoría necesaria para lograr la convalidación (2017: 29).

A ello habría que añadir la derogación del Decreto-ley 27/2020, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las Entidades Locales, derogado durante la XIV legislatura. Es cierto que de estos datos no se puede concluir que estemos ante un incremento exponencial de supuestos de derogación, pero no por ello deja de ser un dato revelador que debemos tener en cuenta por tratarse de una práctica inusual. En efecto, como apunta García-Escudero Márquez, para encontrar un precedente de rechazo voluntario de la convalidación de un decreto-ley nos tenemos que remontar a 1979, ya que el otro supuesto de derogación que tuvo lugar en 2006 fue debido a un error (2018: 83).

A la luz de las circunstancias concretas en las que se han dado estas derogaciones de decretos-leyes, puede afirmarse que el Acuerdo de derogación, de una parte, constituye una manifestación de desconfianza de la Cámara hacia la actuación gubernamental y de otra, pone de relieve la debilidad del Gobierno ante la mayoría parlamentaria. Al mismo tiempo, la derogación evidencia un reforzamiento del papel del Congreso en el control político sobre la utilización de la legislación de urgencia.

2.2. Otra muestra del fortalecimiento del control del Congreso frente a la producción normativa del Gobierno se desprende de la mayor frecuencia con que los decretos-leyes emitidos son tramitados como proyecto de ley a través del procedimiento de conversión previsto en el artículo 86.3 CE, una disposición constitucional –como es sabido–, poco aplicada en la práctica. Sobre ello, debe precisarse que se trata de una situación relacionada, a su vez, con el incremento de la fragmentación parlamentaria en el Congreso y las dificultades del Gobierno de turno para lograr mayorías suficientes tendentes a la convalidación de sus decretos-leyes.

Si observamos los datos sobre la producción normativa de la XII legislatura, puede constatarse como esta vía se convirtió en el modo habitual de legislar durante la segunda parte de este periodo legislativo. Así, de los sesenta y cinco decretos-leyes emitidos por los dos Gobiernos de la legislatura, veintiséis de ellos fueron tramitados como proyectos de ley a través de la vía de urgencia (seis con Rajoy y veinte con Sánchez); es decir, la cifra más alta en comparación con

las anteriores legislaturas, con la única excepción de la legislatura XIV²⁵. Efectivamente, por lo que respecta a la actual legislatura, esta tendencia no solo se ha mantenido, sino que se ha intensificado, como lo demuestra el hecho que, de los setenta y nueve Decretos-leyes aprobados hasta ahora, cuarenta y seis han sido tramitados como proyectos de ley (y uno derogado)²⁶. Ahora bien, es cierto que estos datos de la legislatura actual habría que valorarlos más detenidamente una vez finalizada, y a la luz de las circunstancias atípicas que la han condicionado, como la pandemia y el estado de alarma; por lo que habrá que observar como evoluciona la legislatura y si la tendencia apuntada termina consolidándose o no.

No obstante, lo que parece claro es que el motivo que permite explicar esta mayor tendencia utilizar el procedimiento de conversión deriva de una Cámara altamente fragmentada y la falta de mayorías suficientes y estables para lograr la convalidación. De este modo, la vía de la conversión no se presenta solo como una opción procedimental, sino también como una exigencia política por parte de los grupos parlamentarios de la oposición, que se comprometen a prestar su apoyo en el trámite de convalidación, a cambio de que el texto sea tramitado como proyecto de ley, y puedan presentar enmiendas. Obviamente, en esta dinámica parlamentaria los grupos minoritarios adquieren un papel relevante, en la medida en que sus votos resultan decisivos para adoptar el Acuerdo de convalidación.

A priori, esta mayor asiduidad a utilizar el procedimiento de conversión en ley por vía de urgencia merece una valoración positiva, en el sentido de que esta forma de tramitación es preferible a la mera convalidación del decreto-ley, ya que garantiza la intervención de ambas Cámaras y permite el ejercicio de las facultades inherentes a la función legislativa. Como ya sostuve en otros trabajos, la opción del Ejecutivo de presentar un proyecto de ley para su tramitación por un procedimiento legislativo abreviado, y en especial la vía de urgencia,

²⁵ En cuanto al número de decretos-leyes que iniciaron su tramitación por la vía prevista en el art.86.3 CE en las legislaturas anteriores, estos fueron: 0 (XI), 18 (X), 11 (IX), 5 (VIII), 9 (VII), 19 (VI), 10 (V), 9 (IV), 0 (III), 0 (II), 0 (I) y 0 (Legislatura constituyente). Estos datos han sido obtenidos de la web del Congreso de los Diputados.

²⁶ Datos consultados el 31 de mayo de 2022.

siempre es una alternativa preferible a la emanación de un decreto-ley (Gómez Lugo, 2013: 113; y 2018: 862).

2.3. Por último, quisiera plantear un tema que se puso de manifiesto entre la XII y la XIII legislaturas, un periodo en el que coincidieron dos circunstancias particulares: de una parte, la prolongación de un Gobierno en funciones, y de otra, la disolución automática de las Cámaras en aplicación de lo dispuesto en el art. 99.5 CE y con la consecuente entrada en funcionamiento de la Diputación Permanente del Congreso. Pues bien, durante este periodo entre legislaturas se suscitó una cuestión carente de precedentes en nuestra experiencia parlamentaria referente a la actuación de la Diputación Permanente del Congreso en relación con la tramitación parlamentaria de legislación de urgencia. Me refiero al controvertido tema sobre el ejercicio de competencia legislativa por la Diputación Permanente y al interrogante sobre si el órgano de continuidad del Congreso puede o no tramitar como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia un Decreto-ley convalidado.

Este interrogante se planteó como consecuencia de las decisiones acordada por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso en la tramitación parlamentaria del Real Decreto Ley 12/2019²⁷. En efecto, tras el Acuerdo de convalidación por el Pleno del órgano de continuidad, la Mesa acordó su tramitación como proyecto de ley y encomendó su aprobación por el procedimiento de urgencia a la Diputación Permanente, de conformidad con los arts. 57.1º a) y 151.5 RCD, abriendo el plazo de presentación de enmiendas. Pero, además, la Mesa procedió a sustanciar el procedimiento a través de una serie de reglas *ad hoc* supuestamente propuestas por los servicios jurídicos del Congreso en un informe cuyo contenido solo ha trascendido a través de los medios de comunicación social. De este modo, dicho informe hipotéticamente habría sugerido cuál debería ser el procedimiento a seguir en estas circunstancias. A tal efecto, habría arbitrado una suerte de procedimiento de lectura única *ad hoc* ante el Pleno de la Diputación Permanente.

²⁷ Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

Pese a que el procedimiento de conversión no prosperó, la Diputación Permanente del Congreso llegó a aprobar el texto del proyecto de ley y lo remitió al Senado para que continuase su tramitación parlamentaria. Sin embargo, la constitución de las nuevas Cámaras produjo la caducidad de dicha iniciativa, frustrando esta atípica tramitación legislativa. A este respecto, debe recordarse que esta decisión de sustanciar el procedimiento contó con el beneplácito de los servicios jurídicos del Congreso que emitieron un informe en el que se pronunciaron a favor de esta posibilidad. Ahora bien, sobre esta cuestión quisiera traer a colación lo sostenido por Manuel Alba en estas jornadas, y que comparto plenamente. Y es que las valoraciones emitidas del cuerpo de letrados en el ejercicio de sus funciones no pueden sustituir a los órganos parlamentarios a los que corresponde adoptar las decisiones.

De este modo, esta atípica sustanciación del *iter legis* en sede de Diputación Permanente ha generado una controversia doctrinal que, hasta entonces, solo se había suscitado como mera hipótesis en el plano académico, pero no en la práctica parlamentaria.

Aunque del tenor literal del art. 151.5 RCD se desprende que la Diputación Permanente puede no solo decidir la tramitación, sino también proceder a la sustanciación del proyecto de ley de conversión, no puede valorarse este precedente parlamentario haciendo una lectura aislada y formalista de dicho precepto (art.151.5 RCD). Por el contrario, considero que resulta necesario hacer una interpretación sistemática de los artículos 86.3, 66.2, 75.2 CE, en virtud de la cual pueden encontrarse argumentos suficientes para descartar la posibilidad de que las Diputaciones Permanentes puedan ejercer competencia legislativa. De una parte, creo que no existe suficiente apoyatura constitucional para atribuir competencia legislativa a las Diputaciones Permanentes. Sus funciones son las que se desprenden de la Constitución, en concreto, las que se derivan de los arts. 73 y 78.2 CE, y en ninguna de estos preceptos constitucionales se contempla la posibilidad de que este órgano ejerza competencial legislativa plena.

Por otra parte, no pueden perderse de vista que el artículo 86.3 CE es una norma de procedimiento, pero no de competencia, por lo que no puede servir de fundamento para atribuir dicha competencia al órgano de continuidad del Congreso. Asimismo, admitir la tesis apli-

cada por la Mesa de la Diputación Permanente en el caso referenciado iría en contra de nuestro modelo de *iter legis*, en el que la facultad resolutoria de la Cámara corresponde al Pleno de modo ordinario y solo de forma excepcional, las comisiones parlamentarias puedan ejercer competencias legislativas plenas a la luz de lo dispuesto en el art. 75.2 CE. De igual manera, debe descartarse que los Reglamentos parlamentarios pueden atribuir competencia legislativa a las Diputaciones Permanentes, sin preverlo el texto constitucional. Tampoco creo que esta supuesta competencia legislativa pueda encuadrarse dentro de la atribución genérica de «velar por los poderes de las Cámaras». Se trata, como ha señalado la doctrina, de una cláusula genérica que no puede interpretarse como sinónimo de «ejercer» las funciones parlamentarias, que corresponden al Parlamento en plenitud. La Diputación Permanente no deja de ser un órgano de continuidad que en modo alguno puede hacer lo mismo que la Cámara en plenitud de mandato.

En consecuencia, la tesis seguida por la Mesa de la Diputación Permanente (siguiendo el Informe de los letrados) con motivo de la atípica tramitación del Real Decreto Ley 12/2019 plantea nuevos problemas prácticos en la medida en que no existen cauces procedimentales previstos de la sustanciación de dicho procedimiento ante la Diputación Permanente en periodos entre legislaturas, ni tampoco existen los órganos parlamentarios que habitualmente intervienen en el *iter legis*. Precisamente por ello, tampoco sería viable la opción de aplicar el procedimiento de lectura única, puesto que en estas circunstancias no existe formalmente el Pleno de la Cámara, encargado de la aprobación legislativa²⁸.

Así pues, de constatar la existencia del informe de los letrados, y verificarse que las reglas seguidas para la tramitación del proyecto de ley procedente del Decreto-ley 12/2019 fueron creadas en dicho informe, me parece preocupante que los informes de los letrados puedan crear nuevas reglas aplicables a los procedimientos legislativos, dando lugar a nuevas fuentes de derecho parlamentario. A la luz de lo anteriormente expuesto, creo que el caso referenciado no ha sentado un buen precedente, y ello, pese a la importancia que

²⁸ En esta misma línea, se han pronunciado en contra de aplicar el método de lectura única en estos supuestos: Astarloa (1985: 168), Jiménez Campo (1982: 49).

de los usos y precedentes que tienen en el Derecho parlamentario, como señalaba Luis María Díez-Picazo en estas jornadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. y GARCÍA ROCA, J. (2019). *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Observatorio de Derecho Público.
- ARAGÓN REYES, M. (1990). La función legislativa del Parlamento y sus problemas actuales. En *AAVV El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos.
- ARAGÓN REYES, M. (2016). *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*. Iustel.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2019). El nuevo mapa de los partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de Gobierno: mucho ruido y pocas nueces. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 257-283.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1985). Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español. *Revista de Administración Pública*, 106, 97-170.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1997). Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo ordinario. En *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El Procedimiento legislativo*. Monografías del Congreso de los Diputados, pp. 401-420.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2017). Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 15-38.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. (...). *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2005). El procedimiento legislativo: notas y bases para una reforma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74, pp. 213-260.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98.
- GIMÉNEZ GLUCK, D. (2019). *El Gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*. Tirant lo Blanch.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.

- GÓMEZ LUGO, Y. (2013). Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 4, 102-117.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2019) La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, pp. 389-419.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1982). Las diputaciones permanentes y el control sobre el decreto-ley. *Revista de Derecho Político*, 15, 35-56.
- NIETO JIMÉNEZ, J.C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales Españolas (2015-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192.
- OTTO, I. de (1991). *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Ariel, 2ª reimpr.
- RUBIO LLORENTE, F. (2011). La reforma del artículo 135 CE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93.

FUNCIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: PROCEDIMIENTOS PARA SU RENOVACIÓN

NORMATIVE FUNCTION OF CONGRESS: PROCEDURES FOR ITS
RENEWAL

Paloma MARTÍNEZ SANTA MARÍA
Directora de la Asesoría Jurídica del
Congreso de los Diputados
Letrada de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0001-9122-1201>

Fecha de recepción del artículo: julio 2022

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

La función legislativa es consustancial a cualquier parlamento y debe seguir siéndolo en el futuro. Por mucho que aparezcan nuevos poderes normativos que parece que le hacen sombra, ninguno de ellos puede presumir de algo que solo tiene el parlamento: la representación de los ciudadanos.

En estos 40 años de existencia del Reglamento del Congreso de los Diputados el procedimiento legislativo ha servido de forma eficaz a la producción de normas y ha demostrado, sin apenas necesidad de ser modificado, la suficiente flexibilidad para adaptarse a las cambiantes necesidades políticas. En este artículo exponemos, sin ánimo de abarcarlos todos, algunos aspectos para su renovación que se enfocan en una doble dirección que pretende ser dinámica: un reforzamiento hacia fuera y un reforzamiento hacia dentro del parlamento.

Palabras clave: función legislativa, renovación, participación ciudadana, democracia negociada y consensual, parlamento abierto, apertura legislativa, tecnoparlamento.

Artículos clave: arts. 66.2, 86, 87.1 y 134.6 de la Constitución, arts. 25, 26 y 27 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

ABSTRACT

The legislative function is inherent to any parliament and must remain so in the future. No matter how many new normative powers appear to overshadow it, none of them can boast something that only parliament has: representation of citizens.

During the 40 years of existence of the Congress of Deputies' Standing Orders, the legislative procedure has effectively served to the rule-making process and has demonstrated, with hardly any need for modification, sufficient flexibility to adapt to changing political needs. In this paper, without seeking to cover them all, we set out some aspects for its renewal, which are focused in a double direction that is intended to be dynamic: a strengthening alternately outwards and inwards the parliament.

Keywords: legislative function, renewal, citizen participation, negotiated and consensual democracy, open parliament, legislative openness, tech-parliament.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA RENOVACIÓN DE DENTRO AFUERA: POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN HACIA FUERA DEL PARLAMENTO. III. LA RENOVACIÓN DE AFUERA ADENTRO: POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL PARLAMENTO. IV. TECNOPARLAMENTO. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Función normativa y parlamento, en definitiva, ley y parlamento. Son el objeto y el sujeto de una misma idea. La idea de que es necesario un orden que rija y gobierne las cosas de los hombres. Y la ley, aprobada por el parlamento, ha sido la clásica representación de este orden. El Estado de Derecho, así llamado, se asienta sobre esta idea. Si es de Derecho, es precisamente por la existencia de normas a las que el poder ha de ajustar su actuación. Por tanto, no se puede hablar de una función normativa de los parlamentos sin partir de una concepción jurídica del poder que pretende contrarrestar su faceta de inevitable leviatán.

Lo característico del parlamento es que siempre va a actuar de contrapoder, más que de poder directo. Será más fuerte cuanto más pueda contrabalancear el poder de los ejecutivos. Si ahora los ejecutivos son los nuevos poderes normativos, los parlamentos deberán de algún modo contrarrestar este protagonismo. Los parlamentos deben dejar de ser meras máquinas tramitadoras de los textos del gobierno. Actualmente la función normativa del parlamento se ejerce solo en sentido formal, no material, reducida a la tramitación del procedimiento legislativo, con la mínima aportación que suponen las enmiendas, que también tienen de autor al gobierno en el caso de los grupos parlamentarios que le apoyan. Frente a ello, los parlamentos deben recuperar una función normativa material, independiente, no vinculada a los dictados del gobierno, tanto en el momento de la iniciativa legislativa como en la fase de enmienda.

Desde siempre, cómo el parlamento ejerce su función legislativa ha sido una preocupación. Ya en 1994, en una fecha en la que todavía no se daban muchos de los retos que ahora tiene que afrontar el parlamento, Pizzorusso (1994: 114) consideraba que el ejercicio de la función legislativa era uno de los problemas actuales del parlamento ya que de ello depende el estado de nuestra democracia representativa, en la que se asienta nuestro actual Estado Constitucional, lo que Aragón Reyes, combinando ambos términos, denomina «la democracia a través del parlamento» (Aragón Reyes, 2008: 130). Y, en efecto, esta es una idea que no debe olvidarse, sin parlamento no hay democracia;

por ello, a todos nos debería interesar el reforzamiento de su poder normativo.

De hecho, la asociación entre función normativa y parlamento está en los orígenes mismos de la institución parlamentaria. Las teorías representativas atribuyeron a la ley aprobada por el parlamento el valor de decisión de los ciudadanos. Los ciudadanos, a través de la personificación del parlamento, son quienes aprueban las leyes. En la ley confluye no solo la idea de poder, sino la de democracia.

Aunque esta visión parece que queda hoy muy lejana, en las actuales circunstancias de desconexión entre los ciudadanos y las instituciones, la democracia fue así inicialmente concebida como un poder de las leyes en cuanto dadas por los ciudadanos. Así, en su concepción clásica, la producción de la ley, como manifestación de la soberanía, debía quedar reservada al parlamento. La reserva de ley era el corolario de esta supremacía de parlamento. Solo el parlamento, a través de la ley, podía ser el regulador de determinadas materias por ser el único órgano constitucional que, por su composición, cuenta con impronta democrática. Como dice el autor antes mencionado, citando a Kelsen, la democracia constitucional solo puede ser una democracia parlamentaria (Aragón, 2008: 131).

Sin embargo, esta relación ley-parlamento ha distado mucho de ser tal ecuación perfecta y se ha ido desdibujando hasta el punto de que hoy está por completo desfigurada. Por diversos motivos conocidos, los gobiernos super legisladores han venido a romper definitivamente este esquema. En esta situación, los parlamentos relegados se ven obligados a repensar su función normativa, a resituarse frente a la invasión de la norma gubernamental. A la vez, y de forma unida a lo anterior, los parlamentos deben volver a recuperar la concepción democrática de la ley, situando a los ciudadanos como verdaderos autores de la ley.

El presente artículo pretende ofrecer diversas ideas que puedan servir a la renovación de dicha función normativa, contestando a la pregunta qué han de hacer los parlamentos para fortalecer, para reafirmar, sus competencias normativas frente al gobierno y para recuperar la legitimidad democrática de la ley. Expondremos aquí algunas propuestas que no tienen más valor que el de aportar ideas al debate sobre esta cuestión, siendo conscientes de antemano que

la puesta en práctica de algunas de estas propuestas haría necesaria reformas constitucionales o consensos políticos muy difíciles de alcanzar.

Abordaremos la renovación de la función normativa del parlamento desde dos perspectivas. La primera es de adentro afuera. Para ello, se debe potenciar la función del parlamento en las fases legislativas pre parlamentarias, antes de que la norma llegue a la cámara para su tramitación, y en las fases post parlamentarias, después de que la norma ya haya sido aprobada por el parlamento. La segunda perspectiva es de afuera adentro, abriendo hacia afuera el procedimiento legislativo parlamentario. Aquí se deben insertar las múltiples propuestas que existen de parlamentos abiertos a la participación de la sociedad y la ciudadanía.

II. LA RENOVACIÓN DE DENTRO AFUERA: POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN HACIA AFUERA DEL PARLAMENTO

Necesariamente, hay que ampliar el punto de mira de los parlamentos. El modo en el que ahora los gobiernos llegan a acuerdos sobre las normas que después se remiten a la cámara, casi como textos cerrados, ha de obligar a los parlamentos a posicionarse externamente hacia lo que ocurre fuera del hemiciclo. La denominada fase legislativa pre parlamentaria en la que se elaboran los anteproyectos de las normas es cada vez más condicionante de la voluntad del parlamento hasta el punto de que muchos de estos acuerdos alcanzados en vía pre parlamentaria son luego intocables por el parlamento por venir previamente pactados con determinados agentes sociales. Un ejemplo de ello son los múltiples decretos-ley que afectan a cuestiones vitales del orden laboral y económico, que han venido pactados con el compromiso adicional de que no se tramiten ulteriormente como proyecto de ley. En estos casos, la intervención del Congreso de los Diputados se limita a un simple sí o no, y la del Senado, a cero. Es decir, la fase pre parlamentaria usurpa al parlamento su función normativa y se transforma en un verdadero poder legislativo que impone a las cámaras un texto cerrado.

El gobierno, como legislador predominante, supera con creces los actuales marcos constitucionales. Un artículo, como el 97 de la

Constitución, que curiosamente no menciona entre las funciones del Gobierno, la función legislativa, pues solo dice que «ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria», ha sido dramáticamente mutado en la práctica. Mientras tanto ¿dónde queda el artículo 66.2 que atribuye a las Cortes Generales la potestad legislativa del Estado? Los títulos III y IV de la Constitución se han volcado por completo en lo que se refiere a la función legislativa. Nótese, además, la importancia de la redacción del artículo 66.2 cuando, no por casualidad, dice que la potestad legislativa que ejercen las Cortes Generales es del «Estado». Y ello es así porque únicamente esta función de ordenación de la sociedad se puede atribuir a las Cortes Generales debido a que solo ellas, por su composición democrática, son representativas de dicha sociedad.

Este lenguaje constitucional no es casual, sino que tiene una gran trascendencia. No hay ninguna potestad legislativa del Gobierno. La potestad legislativa es del «Estado», no del Gobierno, y la atribución constitucional es que esta potestad del Estado sea ejercida por las Cortes Generales, no por el Gobierno. La iniciativa legislativa del Gobierno que se le atribuye en el artículo 87.1 de la Constitución es solo eso, una iniciativa, por muy predominante que pueda ser, pero no puede equivaler a la potestad legislativa del Estado. Solo la participación del parlamento convierte dicha iniciativa en potestad legislativa del Estado.

Por ello, todas las normas de la Constitución sobre la «elaboración de las leyes», incluso el artículo 86 sobre los decretos-ley, se sitúan en el Título III dedicado a las Cortes Generales, no en el Título IV sobre el Gobierno y la Administración. No se trata solo de una cuestión de mera sistemática, sino que tiene un hondo significado constitucional que se ha de recuperar urgentemente.

El artículo 66.2 se debe imponer al artículo 86 y al 87.1 de la Constitución. Para ello se debería reforzar de algún modo la dimensión parlamentaria de los procedimientos de elaboración y tramitación de las normas con rango de ley que provengan de la iniciativa legislativa del Gobierno, incluidos los decretos-leyes. Como en todas las cuestiones de la vida, también en la evolución constitucional los movimientos son oscilantes, y frente a un exceso de un lado, ha de venir la compensación, del otro lado.

Los parlamentos cada vez han de ser más reivindicativos de su importantísima función representativa de la sociedad. En este sentido, son órganos absolutamente únicos, pues de ningún otro órgano constitucional puede predicarse esa cualidad. El artículo 66.1 de la Constitución, con un alcance que ni imaginamos, proclama que «las Cortes Generales representan al pueblo español». No somos realmente conscientes de la potencia de esta proclamación. Solo ella ya nos sirve como justificación constitucional de cualquier propuesta que haya de servir para reforzar todas las funciones de las cámaras, incluida por supuesto la normativa. Esta proclamación no tiene parangón con la contenida en artículo 97 que se refiere a que el gobierno «dirige» la política interior y exterior. La representación, frente a la dirección. Esta es la diferencia entre parlamento y el gobierno. Y aquí el parlamento debe hacer valer la evidente superioridad de sus títulos de legitimación frente al gobierno. Es más, el parlamento es siempre un *prius* frente al gobierno, como lo demuestran los artículos 99 y 100 de la Constitución.

Es necesario que los parlamentos vayan recuperándose de su posición de desventaja e implanten medidas para hacer valer su posición constitucional de centralidad, pues esta es la única que se deduce, en nuestro caso, del artículo 66 de la Constitución. La idea de centralidad es especialmente útil a los efectos de abordar cualquier renovación de las funciones del parlamento y ha sido últimamente muy puesta en valor por la doctrina (Fernández-Fontecha Torres, 2012; Seijas Villadango, 2018; Cazorla Prieto, 2018). Como dice Seijas Villadango (2017: 189), tomando la idea de Joseph Corkin de un constitucionalismo en 3D o tridimensional, la actual forma de legislar tendrá que hacer frente a un marco hostil que viene representado por las denominadas 3D: descontento, desconfianza y desafección.

Una de las medidas que se podría proponer para recentralizar la función normativa del parlamento podría ser su participación en la fase gubernamental de elaboración de normas con rango de ley, como el caso de los decretos-leyes. Aunque no está previsto en nuestro ordenamiento, lo cierto es que nada impediría que se puedan establecer mecanismos de participación del parlamento en dichos procesos previos al amparo del trámite de audiencia pública o de otro similar que se pudiera específicamente articular, por ejemplo, a través

de la participación de las comisiones competentes, o de ponentes especializados designados por los grupos parlamentarios. Los nuevos procesos participativos abiertos se deben trasladar también a las relaciones parlamento-gobierno incluso antes de que la norma se remita a la cámara.

Si se da audiencia a los agentes representativos y a todos los ciudadanos afectados por la norma, ¿por qué no al parlamento? Bastaría una reforma de los artículos 26 y 27 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que prevea la participación parlamentaria. En el caso del decreto-ley, respecto al cual no hay posibilidad de enmienda en el trámite parlamentario de convalidación, articular de forma preceptiva esta participación previa del parlamento redundaría en una mayor legitimidad democrática de la norma, sobre todo si después se decide no tramitarla como proyecto de ley. Ya no sería un decreto-ley que el Congreso de los Diputados convalida a ciegas, sino que ha participado de alguna manera en su elaboración.

El fracaso de la función normativa del parlamento no solo proviene del evidente predominio del decreto-ley; también de la dejación por parte del propio parlamento de su iniciativa legislativa y de los nuevos obstáculos a los que esta se enfrenta acosada por un gobierno ahora super vetador que ha dado lugar a un parlamento bloqueado.

Es sabido que la iniciativa de origen parlamentario apenas tiene éxito, siendo muy pocas las proposiciones de ley que acaban siendo tramitadas y aprobadas. La realidad ha llevado a dejar vacía de contenido la iniciativa legislativa parlamentaria. Curiosamente algunos casos en los que se utilizó esta vía por unos grupos parlamentarios, revitalizándola y poniéndose de manifiesto su utilidad, han sido luego recurridos por otro grupo parlamentario ante el Tribunal Constitucional (recursos de momento pendientes de resolución), alegándose su utilización fraudulenta solo con el fin de evitar que la tramitación de la iniciativa vaya acompañada de determinados informes o consultas que son preceptivos para los proyectos de ley, pero no para las proposiciones de ley. Por tanto, incluso entre los propios grupos hay una impugnación recíproca del uso de la iniciativa legislativa, que se ha convertido en una vía de escape del gobierno para legislar, a través de los grupos que le apoyan, cuando quiere

eludir la solicitud de un informe que debería ser preceptivo de haber él ejercido la iniciativa a través de un proyecto de ley.

El otro freno a la iniciativa legislativa de origen parlamentario es el veto del Gobierno, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, instrumento mediante el cual el Gobierno ejerce ahora con cada vez más frecuencia un poder legislativo negativo que viene a convertir en letra muerta el artículo 66.2 de la Constitución y le ha asestado el golpe definitivo. Los conflictos constitucionales y los recursos de amparo no se han hecho esperar, tal como son analizados por Ridao Martín (2019). Sin duda que el Gobierno tiene esta facultad, pero la ha de ejercer de forma motivada y sujeta a unos requisitos. Puede parecer utópico plantearlo, pero el equilibrio debería presidir las relaciones gobierno-parlamento. El veto no puede convertirse en un arma para impedir del todo la iniciativa parlamentaria. El parlamento ha de poder tener y sacar adelante su propia agenda legislativa, siempre con el límite del artículo 134.6, y en un ejercicio de lealtad constitucional, el Gobierno habría de contribuir a ello.

De nuevo, consideramos fundamental la voluntad política para poder avanzar. En sociedades cada vez más fragmentadas que dan lugar a parlamentos cada vez más plurales, la negociación entre las partes, y no la imposición, debería ser el procedimiento político a seguir, pues ningún gobierno, aunque sea de coalición, representa nunca a toda la sociedad.

Por ello, no es solo responsabilidad del gobierno, sino de este junto con el parlamento, establecer de común acuerdo la agenda legislativa del país. En este sentido, se debería pensar en un programa legislativo coparticipado gobierno-parlamento. La Ley del Gobierno atisba esta idea pero solo la refiere al ámbito gubernamental, cuando habla en el artículo 25 de un Plan Anual Normativo que es aprobado por el gobierno. El avance sería no un plan del gobierno sino un pacto de Estado entre el gobierno y el parlamento negociado con los grupos parlamentarios que determine el programa legislativo que será sometido a aprobación de las Cortes Generales, incluso con el compromiso político del gobierno de que los grupos podrán legislar sobre determinadas materias que el gobierno no vetaría.

Como decimos, nada de esto está escrito en una norma que se tenga que hacer por el gobierno o por el parlamento, sino que

dependerá del modo en que se quiera ejercer el poder. La voluntad política es la que va creando prácticas que acaban por modificar el derecho escrito.

Con ello, no estamos diciendo que los gobiernos no puedan legislar al margen del parlamento, pues esta es la lógica del decreto-ley, lo cual está perfectamente permitido por nuestro ordenamiento jurídico siempre que se cumplan los presupuestos de hecho del artículo 86 de la Constitución. Pero la evolución del uso —o abuso— de esta figura, tantas veces denunciado, y quizá asociado a la actual fragmentación parlamentaria y gobiernos débiles (García-Escudero Márquez, 2020: 194), en casos en los que se puede cuestionar la extraordinaria y urgente necesidad, da lugar a un modelo de legislación completamente desparlamentarizada, una legislación en la que el parlamento no ha participado en su redacción, una legislación sin huella democrática pues la representatividad del artículo 66 de la Constitución no se puede predicar de los distintos agentes sociales, económicos y de otro tipo con los que el gobierno pueda pactar las leyes, por mucho que estos representen legítimamente sus respectivos intereses.

La falta de huella democrática inevitablemente deslegitima el resultado normativo. Por mucho que el gobierno siempre pueda justificar su competencia y los tribunales le puedan dar la razón sobre el uso del decreto-ley, lo cierto es que la norma así aprobada es un producto puro del gobierno aunque, como mera forma, cumpla el trámite parlamentario del artículo 86 de la Constitución.

Nada se puede hacer en relación a este precepto, que dice lo que dice, y aquí el parlamento tiene nulo margen para poder innovar procedimientos que puedan potenciar su participación en relación con la convalidación o derogación de los decretos-leyes, a no ser que se aborde una modificación constitucional. Sin embargo, la misma no parece que esté en la agenda política a pesar de las muchísimas críticas que el uso de esta figura ha provocado. Cualquier reforma de este precepto debería superar la visión de una participación pasiva del Congreso, que se limite a convalidar o derogar. El Congreso debe poder aportar contenidos al texto del decreto-ley. Por tanto, se debería introducir la posibilidad de enmienda parlamentaria. Por otro lado, se debe respetar a la vez el carácter urgente de la tramitación. Para ello, en el propio reglamento de la cámara al que se remite el artículo 86

de la Constitución, se debería diseñar un verdadero procedimiento exprés, mucho más rápido que el urgente, con una única fase de pleno; solo si se supera la votación de convalidación, se pasaría a votar las enmiendas presentadas. Ello podría facilitar el acercamiento de las posiciones entre los grupos, de forma que grupos inicialmente opuestos a la convalidación, podrían votar favorablemente si se negocia con ellos la aceptación de sus enmiendas.

Actualmente, el Congreso debe convalidar o derogar en el plazo de treinta días. Este plazo parece ahora excesivo. Se podría perfectamente reducir. Dentro del mismo se podría articular el procedimiento exprés con enmiendas que hemos descrito. La tramitación ulterior como proyecto de ley se seguiría manteniendo pues nada obsta que el texto convalidado con enmiendas pueda después ser objeto de un procedimiento legislativo ordinario con un debate y un estudio más sosegado y la presentación de nuevas enmiendas.

Como decimos, se trata tan solo de propuestas puesto que la letra del artículo 86 Constitución no lo permite. Sin embargo, no está de más repensar este precepto cuya razón de ser, que era propiciar una legislación rápida para casos extraordinarios y urgentes, ha sido claramente sobrepasada, convirtiéndose en el modo en el que el gobierno legisla ordinariamente. Si ahora el decreto-ley constituye la vía legislativa ordinaria puesto que nuestras sociedades cada vez más presentan problemas que exigen respuestas normativas rapidísimas (pandemias y crisis de todo tipo), quizá se debería pensar, en lugar del decreto-ley, en la creación de un nuevo instrumento legal que permita abordar de manera más eficaz la regulación de estas situaciones de crisis que exigen respuestas normativas inmediatas.

En realidad, el decreto-ley responde a un momento histórico que ya no es el actual. Estaba pensado para un tiempo en el que se partía de la concepción del parlamento como un órgano lento, frente al ejecutivo como un órgano rápido. El razonamiento era que como el procedimiento legislativo es largo y tedioso, no da tiempo a someter la norma urgente al mismo, siendo por eso que el gobierno la adopta directamente. Pues bien, el parlamento ya no es, o no debe ser, este órgano lento y puede ofrecer al gobierno procedimientos rápidos y eficaces para tramitar las situaciones más urgentes. El parlamento puede perfectamente diseñar un nuevo procedimiento legislativo moderno,

rapidísimo o exprés, apoyado en las nuevas tecnologías, con el que responder con eficacia a estas necesidades urgentísimas de legislar.

Por supuesto, todo ello pasa por reformar los tiempos del procedimiento parlamentario. Es necesaria la simplificación y reducción de todos los trámites del procedimiento (presentación de enmiendas, convocatorias de reuniones, formato de los debates y votaciones). Se requieren procedimientos más sencillos, ágiles, rápidos, sin fases que resulten reiterativas. No nos vamos a aventurar a decir que ya no sirve el clásico esquema en tres tiempos ponencia-comisión-pleno, que a veces puede llegar a ser de cuatro tiempos, si hay debate previo de totalidad en el pleno. Pero sí parece que se debe evolucionar a una simplificación y clarificación de procedimientos, siempre por supuesto sin merma de los derechos de debate y votación. Poniendo a disposición del gobierno este procedimiento legislativo ultra rápido, se podría llegar a prescindir de la figura del decreto-ley y sustituirla por un procedimiento parlamentario en su totalidad que es justamente lo que se reclama.

La forma parlamentaria también habrá de cambiar; de hecho, está ya cambiando. Me refiero a la convivencia de lo no presencial con lo presencial, ahora aceptada con toda naturalidad cuando antes resultaba imposible de pensar, e incluso se tildaba de inconstitucionalidad ya que la presencia de los parlamentarios es consustancial a la propia definición de la institución. Ahora incluso se hacen sesiones de control por videoconferencia en el parlamento de los parlamentos, el de Westminster. Muchas de estas medidas han tenido que ir orillando las previsiones reglamentarias o se han adoptado sin previsión reglamentaria alguna, lo que de nuevo es una muestra de la conocida ductilidad del derecho parlamentario. La reciente crisis por la pandemia del COVID nos ha dado una excusa para ir implantando algunas de estas medidas como aforos reducidos, voto telemático ampliado a nuevos supuestos, delegación de voto, videoconferencias. En el parlamento post crisis, se trata de aprovechar este impulso y poder seguir avanzando siempre de forma equilibrada, respetando los derechos en juego.

La última fase en la que consideramos que el parlamento debe reforzar su posición de adentro afuera tiene que ver con la fase de ejecución de la ley, una vez ésta ya ha sido aprobada por las cámaras.

La participación del parlamento no se acaba en la aprobación de la ley, sino que el parlamento ha de poder controlar cómo se está ejecutando la ley que él ha aprobado. El vínculo del parlamento con la ley ha de seguir más allá del procedimiento legislativo y extenderse a una fase post legislativa.

Se trata de una posibilidad que no está prevista como tal. El parlamentario siempre puede presentar solicitudes de comparecencia, preguntas, interpelaciones, solicitudes de informe, proposiciones no de ley, para obtener información sobre la ejecución de la ley. Pero ahora se trataría de dar un paso de más, que en todas las leyes que afectan a determinadas cuestiones más relevantes se estableciera la obligación de rendir cuentas al parlamento de modo regular y periódico sobre cómo se está aplicando la ley. Esto ya está previsto en algunos casos de forma singular, pero se trataría de convertirlo en un instrumento general. Asimismo, se podría prever la participación parlamentaria en determinadas comisiones ministeriales que pudieran existir encargadas del seguimiento de la aplicación de las leyes. De esta forma, los parlamentarios conocerían los problemas de ejecución de las leyes y estarían en mejores condiciones de plantear posibles modificaciones futuras de la norma o nuevas iniciativas legislativas.

III. LA RENOVACIÓN DE AFUERA ADENTRO: POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL PARLAMENTO

Junto a lo anterior, la segunda estrategia fundamental del parlamento ha de ser reconectar con la sociedad, con aquellos a los que representan. Ello se puede hacer a título individual, por cada diputado, pero también a título institucional, por la cámara en cuanto tal.

La participación tiene que ver con la idea de una democracia negociada, consensuada, configurada ésta como una alternativa frente a la democracia mayoritaria, las cuales aparecen como una forma de ejercicio del poder que especialmente se adapta a estos modelos de mayor participación ciudadana en el proceso político de adopción de decisiones. La idea de democracia consensual podría considerarse que es la versión moderna o renovada del viejo contrato social de Rousseau, el denominado neocontractualismo, cuyo máximo ex-

ponente es John Rawls, todo ello facilitado por la aplicación de las nuevas tecnologías que logran lo antes nunca pensado, la participación directa del ausente. Se trata de lograr lo que Lijphart (2000: 14) llama el gobierno con «el mayor número de gente posible». Este modelo de democracia plural no se contenta con el gobierno de la mayoría, sino que pretende maximizar el tamaño de la mayoría para lograr una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debería seguir. Como opina este autor, en las democracias plurales, la democracia consociacional se perfilaría como el único método justo pues de otro modo se incurriría en desigualdades e injusticias contrarias al espíritu democrático al no tenerse en cuenta la opinión de todos en las tareas ejecutivas y legislativas del gobierno y de parlamento.

El papel del parlamento en este modelo de democracia consensuada ha de ser vital. El parlamento, como representante de los ciudadanos, sería el foro o el escenario ideal, el más natural, para acoger en su seno estos procedimientos de negociación. La negociación y el consenso puede darse obviamente también fuera del parlamento, pero lo ideal sería conjugar democracia negociada con parlamentarismo. La cámara debería recuperar su condición clásica como un foro donde los diputados oyen la voz de los ciudadanos, recuperando el sentido de una democracia directa, si bien no de forma separada a la democracia representativa, sino en el seno de ésta.

Para ello, se debe dar la apertura de todos los procedimientos parlamentarios. En este artículo solo estamos hablando del procedimiento legislativo, pero también el procedimiento de control del gobierno debería experimentar la misma apertura a la iniciativa ciudadana.

Respecto a la apertura legislativa, hay muy interesantes iniciativas en otros países en los cuales ya se ha articulado, a través de órganos parlamentarios, la participación ciudadana en el procedimiento legislativo, con distintos efectos y alcance.

Una posibilidad sería que los ciudadanos pudieran presentar en el parlamento sus propias iniciativas, que podrían ser tramitadas. Ya no estamos hablando de un derecho de petición, que obviamente se encuentra superado, sino de la participación del ciudadano en el procedimiento legislativo. Imaginemos, por ejemplo, el ciudadano

tendría un turno de intervención en la comisión y en el pleno y sus enmiendas se votarían.

Para dar cabida a la iniciativa ciudadana se debería modificar en el reglamento el concepto de sujetos legitimados, los tipos de iniciativas y los procedimientos, incluyendo esta fase de participación ciudadana. Algunos reglamentos autonómicos ya recogen algunas de estas formas de participación ciudadana, permitiéndoles incluso la presentación de enmiendas, si bien todavía en una forma leve, pues para tramitarlas tienen que ser asumidas por algún grupo, o la posibilidad de presentación de preguntas formuladas a iniciativa de la ciudadanía, tal como se analiza con más detalle por E. Fernández de Simón Bermejo (2018: 106-112) y Pérez Moneo (2018: 25-26). Iniciativas como «Legisla con nosotros» del Parlamento de Galicia, el *Parlament Obert* y Escó 136 del Parlament de Catalunya o la plataforma de participación del Parlamento vasco «ADI» (aporta, debate, influye) son algunos ejemplos en el ámbito autonómico de estas nuevas formas de participación ciudadana. Nos remitimos a lo que ya expusimos en otro artículo sobre otras formas de participación que se están dando en parlamentos de otros países (Martínez, 2018).

Por su parte, el Portal del Parlamento Abierto de ParlAmericas (Parltools.org), ofrece una sección de herramientas digitales que conglomeran ejemplos de cómo los parlamentos de la región interactúan con la ciudadanía.

Estas herramientas pueden ser útiles para la interacción parlamentaria en general, la participación en comisiones o para parlamentarios individuales que deseen conectarse con sus representados. El objetivo es que los ciudadanos se sientan «copropietarios» de la función legislativa y crear una ciudadanía participativa colegisladora. Los ciudadanos podrían contribuir a la fijación de los órdenes del día, podrían realizar aportaciones a las reuniones de comisión y pleno, informar sobre un proyecto de ley e interactuar con sus representantes en el parlamento.

Como se señala en dicho portal, existen oportunidades para involucrar a la ciudadanía en varias de las etapas del proceso legislativo que pueden ser coordinadas por diversos actores responsables del proceso en cada fase. Considerando el tipo de contribución solicitada en cada fase y las responsabilidades según los actores correspondientes,

se puede determinar una metodología apropiada y una combinación de mecanismos para obtener de forma efectiva las contribuciones de la ciudadanía. El kit de herramientas de participación de los ciudadanos en el proceso legislativo que se propone es el siguiente:

- Creación de oficinas de participación ciudadana que pueden funcionar dentro del parlamento. Pueden tener varias competencias, desde la educación de la ciudadanía sobre el rol del parlamento, hasta la difusión de la información sobre la labor del parlamento y la recogida de las contribuciones directas de la ciudadanía en el proceso legislativo.
- Reuniones ad hoc o talleres con organizaciones de la sociedad civil. Los parlamentarios pueden establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil para realizar sesiones informativas o talleres organizados por éstas sobre su área de experiencia con la finalidad de desarrollar habilidades y conocimientos en los parlamentarios sobre un tema sobre el que se va a legislar.
- Difusión pública. Los parlamentos pueden implementar programas institucionales para la difusión pública con el objetivo de compartir información acerca de su labor a la ciudadanía, llevar a cabo encuestas presenciales y recoger comentarios para compartirlos con las comisiones o en las sesiones plenarias.
- Páginas webs. Como un centro de información, pueden incluir una sección que enseñe a los ciudadanos sobre su rol y que explique los mecanismos para participar en el proceso legislativo.
- Reuniones locales. Los parlamentarios pueden realizar reuniones locales en sus circunscripciones donde se invita a la ciudadanía a participar en un diálogo con los parlamentarios. Los debates de las mismas pueden centrarse en determinar la agenda política o sobre alguna materia sobre la que se quiera legislar. Se pueden aplicar diversas metodologías para la innovación social como el denominado *World Café* (Café Mundial), esto es, crear un proceso de conversación amigable y acogedor, como si se estuviera

tomando un café, para lograr que un grupo de personas lleguen más fácilmente a acuerdos.

- Grupos focales. Las comisiones parlamentarias pueden organizar discusiones con grupos focales diversos sobre propuestas legislativas específicas o temas de interés que se encuentren en estudio. Estos pueden ayudar a resaltar las principales preocupaciones y sondear la opinión pública sobre las reformas propuestas.
- Comparecencias o audiencias en comisiones con especialistas o personas interesadas. La ciudadanía puede ser invitada a la comisión para brindar su opinión sobre el tema en debate y podría manifestar su interés en seguir los trabajos de la comisión.
- Jurados o asambleas ciudadanas. Se pueden crear estos órganos compuestos por un panel de personas aleatoriamente para que estudien un tema y recomienden líneas de acción a las comisiones.
- Oficinas en las circunscripciones y semanas de representación. Los diputados pueden establecer unos días de la semana de forma regular para atender a sus representados que acudan a sus oficinas locales. Estas oficinas funcionarían como parte del parlamento, no del partido. Algunos parlamentos señalan semanas de receso para que los parlamentarios puedan centrarse en sus funciones de representación en sus circunscripciones.

Uno de los conceptos que se utilizan es de la «escalera» de participación, que muestra los diferentes niveles de participación ciudadana que pueden aplicarse. Si bien es representada en forma de una escalera, algunos niveles de participación pueden ser más efectivos que otros en los distintos niveles del proceso legislativo, y el objetivo de una estrategia para la participación ciudadana no debería ser necesariamente empoderar a la ciudadanía en cada situación. El kit de herramientas se centra en la aplicación de mecanismos para consultar, involucrar y colaborar con la ciudadanía. Este kit no se centra en mecanismos de información para la ciudadanía, un requerimiento básico para habilitar todas las otras formas de participación

efectiva, ni en mecanismos de democracia directa que empodere a la ciudadanía a tomar decisiones por sí misma.

Se destaca la importancia que tiene la participación legislativa en el proceso legislativo, pues además de responder a las expectativas de la ciudadanía, cuyas opiniones deberían ser consideradas, la participación ciudadana puede contribuir al:

- Fortalecimiento de la inteligencia colectiva que brinde un mejor análisis de los impactos potenciales y una serie más amplia de consideraciones durante todo el proceso legislativo para conseguir resultados de mejor calidad.
- Toma de decisiones parlamentarias más inclusiva y representativa.
- Aumento de la confianza de la ciudadanía en el parlamento.
- Fortalecimiento de la legitimidad, corresponsabilidad de las decisiones y acciones.
- Aumento de la comprensión por parte de la ciudadanía sobre el rol de parlamento y de las y los legisladores.
- Oportunidades para la ciudadanía de comunicar sus intereses legítimos.
- Parlamentos más transparentes y que rinden cuentas.

Asimismo, en la página web de ParlAmericas, en su apartado de «Publicaciones», podemos encontrar más interesantes documentos sobre propuestas de parlamento abierto: «Hoja de ruta hacia la apertura legislativa 2.0»; «Caja de herramientas de transparencia legislativa»; «Guías para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto»; «¿Qué es el Parlamento abierto?»; «Hoja de ruta hacia la apertura legislativa»; «Participación ciudadana en el proceso legislativo».

Así, la «Hoja de ruta hacia un parlamento abierto», publicada en marzo de 2022, pretende servir de marco conceptual en materia de parlamento abierto. Mediante la metodología de la «cocreación», concepto que deberá imponerse en materia de procedimiento legislativo, diferentes actores trabajan colectivamente para identificar desafíos, determinar prioridades y desarrollar e implementar soluciones. El procedimiento legislativo ya no ha de ser de solo el parlamento, sino

del parlamento y de los ciudadanos, y la ley es una cocreación de ambos.

Los cuatro pilares de la apertura legislativa que se definen son: transparencia y acceso a la información; rendición de cuentas; participación ciudadana; y ética y probidad. Se dice claramente por qué la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, más allá de los ciclos electorales, contribuye con el sistema democrático y los niveles de confianza pública: *«El involucramiento de las y los ciudadanos de forma temprana y oportuna facilita la inteligencia colectiva, la inclusión y la representatividad, fortalece la legitimidad de las instituciones públicas e incrementa la comprensión de la administración y gestión del Estado y de la labor parlamentaria y su importancia en el sistema político. La participación ciudadana de diferentes segmentos de la población puede ayudar a garantizar que no se dejen de atender las necesidades de nadie en el proceso de toma de decisiones»* (Hoja de ruta, 2022: 22).

Uno de los compromisos a adoptar es acometer una verdadera institucionalización de la participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios. Para ello, se propone:

- Adoptar y/o actualizar leyes, directrices y reglamentos para la participación ciudadana en las actividades parlamentarias que aseguren procedimientos claros y transparentes e identifiquen los mecanismos y grados de participación, de acuerdo con la escalera de participación ciudadana, según corresponda.
- Promover la integración de los conceptos de cocreación en los procesos parlamentarios mediante marcos normativos pertinentes, teniendo en cuenta explícitamente los criterios de inclusión para promover la participación equitativa de las mujeres y de todos los segmentos de la población.
- Incorporar el uso de herramientas en los procedimientos legislativos diseñadas para promover la participación ciudadana inclusiva, especialmente durante la elaboración de proyectos de ley y su respectivo debate en comisión.
- Aplicar y/o fomentar el uso de metodologías innovadoras, como el enfoque *Design Thinking* (pensamiento de diseño),

para desarrollar programas e iniciativas en colaboración con la sociedad civil. Las metodologías deberían considerar las circunstancias, necesidades, limitaciones, fortalezas y preferencias de las personas a quienes van dirigidos estos esfuerzos, e incorporar mecanismos que permitan la retroalimentación constante de la ciudadanía.

- Establecer y/ reforzar las instancias y mecanismos para la participación ciudadana en los procesos legislativos, debates y toma de decisiones del parlamento. Estos pueden incluir ejercicios deliberativos y de cocreación, consultas públicas, aportes en el proceso de elaboración, debate y evaluación de leyes, por ejemplo, a través de iniciativas legislativas ciudadanas, así como durante la discusión del presupuesto nacional y acciones de control político, las cuales promueven, a su vez, la inteligencia colectiva.
- Promover el uso de tecnologías de información y comunicación y redes sociales para facilitar el involucramiento de un amplio sector de la sociedad en la agenda legislativa. Las contribuciones hechas a través de estos canales pueden ser recopiladas, sistematizadas y visualizadas con el apoyo de inteligencia artificial y sistemas de alerta que permitan difundir información en tiempo real.

Uno de los principales estándares e instrumentos internacionales en esta materia es el establecido por la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, *OGP* en sus siglas inglesas) que pone a la ciudadanía en el centro de estos esfuerzos.

En la página web de esta Alianza se puede encontrar un apartado «Parlamento abierto», con documentos y propuestas de gran interés para adoptar un modelo de gobierno abierto, para cuyo logro es fundamental el apoyo de los parlamentos. En el «Memorando de Participación Parlamentaria», de 24 de noviembre de 2021, se dice que, en el contexto del gobierno abierto, los parlamentos tienen las siguientes funciones específicas:

- Adoptar medidas legislativas: defender los valores de gobierno abierto mediante la introducción, revisión y ra-

tificación de legislación relevante para el gobierno abierto o la aprobación de presupuestos para su reforma.

- Asegurar la supervisión parlamentaria: responsabilizar a los gobiernos por las reformas de gobierno abierto y abrir sus propios procesos de supervisión al escrutinio público.
- Apertura de los procesos parlamentarios: adopción de principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión) en la institución y en los procesos parlamentarios.
- Creación de espacios para el diálogo: fomentar el diálogo entre partidos y el apoyo necesario para avanzar e institucionalizar las reformas de gobierno abierto.

En la línea de lo antes propuesto, de una participación hacia afuera del parlamento, se recogen en este documento propuestas de participación de los parlamentarios en ámbitos fuera de las cámaras donde se estén definiendo las políticas, lo que se denomina «enfoques de participación en el proceso nacional o local». Así, se propone lo siguiente:

- Los representantes parlamentarios (asambleístas, personal administrativo o ambos) pueden participar en las consultas del plan de acción, así como en otras actividades de co-creación e implementación. Idealmente, el alcance de su participación incluye tomar en consideración compromisos que los parlamentos pueden hacer, pero también las formas en las que el parlamento puede apoyar los compromisos adoptados por el Poder Ejecutivo.
- Los representantes parlamentarios pueden participar en foros multiactor nacionales o locales –o en espacios similares– para garantizar un diálogo consistente con la sociedad civil. Cuando la representación formal del foro multiactor (MSF, por sus siglas en inglés) no sea posible, se pueden explorar otros mecanismos de coordinación.
- Cuando sea factible una colaboración más amplia, los parlamentos pueden considerar involucrar a los comités parlamentarios y personal administrativo pertinente en

grupos de trabajo y debates temáticos, organizar sesiones informativas para grupos parlamentarios relevantes durante el desarrollo del plan de acción y organizar la implementación y lanzamientos de planes para permitir la supervisión parlamentaria, entre otros.

- Los parlamentos pueden apoyar el diseño y la implementación de los compromisos proporcionando un «análisis legislativo». Este análisis alentaría el diálogo y la creación de consenso entre quienes propongan y adopten compromisos, impulsándolos a considerar el papel que podría tener que desempeñar el parlamento, ya sea mediante el avance de la legislación clave, la codificación de reformas o la asignación de recursos para su implementación.
- Los parlamentos pueden designar enlaces parlamentarios para facilitar la comunicación y la coordinación con el Poder Ejecutivo. Esto permite un intercambio de información eficiente sobre el desarrollo y la implementación de planes de acción, eventos y oportunidades de intercambio entre las partes.
- Los parlamentos pueden hacer que avancen las reformas de gobierno abierto al monitorear la implementación de los compromisos de OGP, asignar presupuestos u obtener información crítica a través de preguntas e informes parlamentarios.

Estos planes se desarrollan en el marco de la OGP, pero también es posible que los parlamentos participen a través de la presentación de un plan de acción parlamentario independiente. Esta puede ser la opción preferida en países o para miembros locales donde resulta difícil para los parlamentos trabajar dentro de los límites del plan de acción de OGP. Los planes parlamentarios independientes ofrecen a los parlamentos la oportunidad de cocrear con la sociedad civil y cumplir compromisos que abren aún más los procesos y sistemas parlamentarios, y hacerlo de una manera que esté totalmente alineada con sus propios calendarios y objetivos estratégicos.

En el documento «Guía para planes de acción parlamentarios de OGP» (última actualización 23 de mayo de 2022), se reconocen

los siguientes roles para los parlamentos en el contexto del gobierno abierto:

- Adoptar medidas legislativas: defender los valores de gobierno abierto mediante la introducción, revisión y ratificación de legislación relevante para el gobierno abierto o la aprobación de presupuestos para su reforma. A partir de 2020, aproximadamente entre el 10 y el 15 por ciento de los compromisos de OGP requieren acciones legislativas.
- Asegurar la supervisión parlamentaria: responsabilizar al Ejecutivo por las reformas de gobierno abierto y abrir sus propios procesos de supervisión al escrutinio público.
- Apertura de los procesos parlamentarios: adoptar los principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión) en la institución y en los procesos parlamentarios.
- Creación de espacios para el diálogo: fomentar el diálogo entre partidos y el apoyo necesario para establecer la agenda, impulsar e institucionalizar las reformas de gobierno abierto.

Se anima a los parlamentos a considerar estos cuatro roles a medida que exploran, identifican y desarrollan compromisos para su plan de acción.

Consideramos que cualquier renovación de la función legislativa del parlamento debe pasar por adoptar medidas de este tipo de parlamento abierto. La amplísima remisión que la Constitución realiza a los reglamentos de las cámaras para regular su organización y funcionamiento permitiría modificar el procedimiento legislativo para dar cabida a estas opciones de participación ciudadana.

IV. TECNOPARLAMENTO

Las anteriores propuestas de renovación necesitan ir de la mano de las nuevas posibilidades que brinda la tecnología de la información y de las comunicaciones a través de las distintas herramientas digitales que en cada momento estén disponibles. Si como

parlamento, queremos dar respuesta a la legislación en tiempos de urgencia, si como parlamento queremos legislar a tiempo y con eficacia en tiempos de crisis, incluso con estados de alarma declarados, tenemos que dotarnos de la tecnología mejor adaptada a los nuevos procedimientos de tramitación y participación que se demandan.

La idea de un «tecnoparlamento» se está ya implementando, y no es algo que pertenezca a la ciencia ficción. Algunas de las medidas que se manejan son las siguientes:

- Tramitaciones electrónicas, rápidas, ágiles, sencillas, tanto para usuarios parlamentarios como para los ciudadanos.
- Propuestas ciudadanas y peticiones en línea.
- Foros abiertos en portales en línea.
- Contacto electrónico con los parlamentarios.
- Consultas abiertas en portales en línea.
- Encuestas en línea.
- Informes a la comisión en línea.
- Colaboración colectiva en portales en línea.
- Votaciones ciudadanas en línea.
- Sesiones parlamentarias virtuales.
- Registro electrónico de asistencias y quórum.
- Escaños virtuales.
- Deliberaciones remotas.

Todo ello no ha de significar que el parlamento pierda su personalidad. Al contrario, se trataría de reforzarla, transformando las ponencias, comisiones y el pleno en plataformas de participación y debate online, similar a otros ejemplos que conocemos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para el Gobierno Abierto <https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/open-parliaments/>.
- ARAGÓN REYES, M. (2008). Democracia y Parlamento. *Revista catalana de dret públic*, 37, pp. 129-155.
- CAZORLA PRIETO, L.M. (2018). Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 197. *Revista de las Cortes Generales*, 104, segundo cuatrimestre, pp. 19-41.

- FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E. (2018). La regulación parlamentaria de la función legislativa. Novedades y propuestas. En *Reformas de los reglamentos parlamentarios (Victoria-Gasteiz 25-26 de enero de 2018)* (pp. 93-116). Instituciones de Derecho Parlamentario, IX.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. (2012). *Derecho constitucional. La centralidad del parlamento*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo. *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 33, pp. 183-209.
- LIPJHART, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F. (1996). Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del parlamento. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas*, pp. 213-226.
- MARTÍNEZ SANTA MARÍA, P. (2018). La transparencia en las Cortes Generales. *Revista de las Cortes Generales*, (105), pp. 165-186. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/83>.
- ParlAmericas: <https://www.parlamericas.org/es/resources/publications.aspx>: Hoja de ruta hacia un parlamento abierto https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Road_map_2.0_SPA.pdf; Kit. Kit de herramientas. Participación ciudadana en el proceso legislativo http://parlamericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf.
- PÉREZ MONEO, M. (2018). Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria. *Revista General de Derecho Constitucional*.
- PIZZORUSSO, A. (1994). Recientes tendencias del parlamentarismo. *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto, 39, pp. 107-129.
- RIDAO MARTÍN, J. (2019). El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión. *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 32, pp. 151-186.
- SEIJAS VILLADANGOS, M.E. (2017). Constitucionalismo tridimensional (globalización, privatización y burocratización): la regeneración democrática a través de consultas autonómicas y convenciones estatutarias. En R. TUR AUSINA (dir.) *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática* (pp. 189-216). Dykinson.
- (2018). La centralidad del parlamento. Una teoría crítica de sus funciones. *Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo*, septiembre-diciembre, vol. 14, 3, pp. 24-54. <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v14i3.2973>.

LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

ECONOMIC-BUDGETARY ROLE OF THE CONGRESS OF DEPUTIES

Isabel M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ
Derecho Constitucional-Universidad Autónoma de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-7333-8534>

Fecha de recepción del artículo: julio 2022
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

Con ocasión del cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, se hace balance del rendimiento de dicha norma en el rendimiento de dicha cámara para favorecer el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias. En concreto, respecto de la función económico-presupuestaria, en este artículo se aborda, en primer lugar, la siempre difícil cuestión de definir la función económico-presupuestaria y las consecuencias que de dicha definición se derivan. Asimismo, se tratan algunos de los principales debates que han afectado estos últimos años a la citada función parlamentaria. Especialmente, se analiza cómo la reforma del artículo 135 CE ha afectado al ejercicio de la función económico-presupuestaria por parte del Congreso de los Diputados. Por último, se aborda la cuestión del papel que corresponde al Congreso ante eventuales extralimitaciones del Gobierno en el ejercicio de su facultad de otorgar la conformidad a aquellas iniciativas y enmiendas que impliquen «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (veto presupuestario).

Palabras clave: Presupuesto, presupuesto del Estado, ley de Presupuestos Generales del Estado, tramitación parlamentaria, estabilidad presupuestaria, aprobación del presupuesto, veto presupuestario.

ABSTRACT

On the fortieth anniversary of the Regulations of the Congress of Deputies, a balance is made of the performance of said rule in the performance of this Chamber to enhance the exercise of the different parliamentary functions. Specifically, with respect to the economic-budgetary function, this article first deals with the difficult aim of defining the function itself and the consequences that derive from said definition. In particular, it analyzes how the reform of article 135 CE has affected the exercise of the economic-budget function by the Congress of Deputies. Lastly, the question of the role that corresponds to Congress in the event of possible excesses by the Government regarding its power of «budgetary veto» is addressed.

Keywords: Budget, government budget, parliamentary process, budget debate, budget approval, budgetary veto.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIFICULTAD DE DEFINIR LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA. III. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA LPGE EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. IV. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PAPEL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA A RAÍZ DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE. V. EL ÚLTIMO GRAN CONFLICTO: EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Con ocasión del cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, una norma de la que se predica una especial dificultad de reforma, incluso mayor que la propia Constitución, es buen momento de plantearse el rendimiento de esta norma en relación con el desempeño del Congreso en cada una de las funciones que le han sido constitucionalmente conferidas.

A la hora de analizar el papel del Congreso de los Diputados en materia económico-presupuestaria diseñado por el Reglamento del Congreso, por un lado, no parece especialmente útil limitarse a hacer una glosa o un comentario de los artículos del Reglamento referidos a la función presupuestaria; por otra parte, tampoco resultaría apropiado limitarse a exponer una lista de posibles reformas. Por el contrario, puede resultar de interés partir de una breve determinación de la llamada función económico-presupuestaria –una función cuya autonomía ha sido frecuentemente cuestionada– para luego centrarnos en un par de cuestiones que han transformado sustancialmente el escenario parlamentario en esta última década, sin que esto haya venido reflejado en cambios sustantivos del Reglamento que hoy homenajeamos.

Se tratará, en todo caso, de ofrecer algunas pinceladas del marco general y de suscitar algunas cuestiones de relieve, sin que las dimensiones ni el propósito de estas líneas pretenda ser el de profundizar en todos estos argumentos, cuya complejidad a nadie escapa.

II. LA DIFICULTAD DE DEFINIR LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Desde la perspectiva de la interrelación entre Gobierno y Parlamento, el equilibrio de fuerzas se presenta de manera distinta en cada una de las funciones propias del Parlamento, siendo además que dicho equilibrio no permanece inalterable, motivado en parte por las evidentes idiosincrasias derivadas de cada concreto reparto de mayorías parlamentarias.

Sin duda, el punto de partida de cualquier análisis sobre las funciones parlamentarias debe comenzar por el Derecho positivo, en particular, por lo que a nuestro ordenamiento se refiere, por nuestra Constitución, donde el apartado segundo del artículo 66 recoge de

manera expresa tres de las más clásicas funciones tradicionalmente atribuidas al Parlamento en los sistemas parlamentarios: esto es, la función legislativa, la función de control y la función presupuestaria. En concreto, según el tenor literal de dicho precepto, «[l]as Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

En primer lugar, la función legislativa es, sin duda, la que goza de mayor identificación con el papel de este órgano, hasta el punto en que los Parlamentos son denominados por esta función (*legislatures*) y su reconocimiento como poder del Estado ya desde el Estado liberal viene asociado al ejercicio de la misma. De otro lado, cuando se habla de crisis del Parlamento, en realidad suele ser la crisis del Parlamento legislador el trasfondo de la preocupación por la institución parlamentaria, ya son muchas las amenazas que acechan esa primacía de la ley propia del Estado liberal: la constitución se convierte en la norma suprema, no la ley, lo que, a su vez, conlleva que las leyes sean objeto de control por parte de los tribunales constitucionales; la función legislativa pasa a ser compartida por otros niveles territoriales, tanto externos –la Unión Europea–, como internos en los Estados descentralizados; los ejecutivos disponen (incluso abusan) de la competencia de emanar normas con rango de ley –decretos leyes y decretos legislativos. Por otra parte, el nuevo modelo de intervención del Estado en todo lo concerniente a la gestión de la economía ha supuesto un giro radical en la comprensión tradicional del reparto del poder público, de modo que la centralidad del Parlamento como fundamento de la democracia liberal se ha visto cuestionada en los últimos años no solo en favor del Ejecutivo, sino incluso de las agencias independientes de regulación y los propios operadores del mercado (Baamonde, 2020: 327-361).

Sin embargo, entre la doctrina, no es la función legislativa, sino la de control, la que singulariza la esencia misma del Parlamento, la función más típicamente parlamentaria, como «corolario de la supremacía de la constitución y de garantía de la idea de derecho» (Aragón, 1998: 37). Esta centralidad de la función parlamentaria de control, en cambio, contrasta con la originalidad que supuso nuestra

Constitución de 1978 a la hora de recoger expresamente la función de control entre las propias del Parlamento (Portero Molina, 1998).

Por otra parte, en la función de control el Gobierno no es sujeto, sino objeto (o sujeto pasivo) y probablemente es por eso por lo que, en el actual sistema de partidos, puede decirse que la función de control es una suerte de función omnicompreensiva, que se predica de las restantes funciones parlamentarias¹ –también la económico-presupuestaria, evidentemente²–, hasta el punto de que el Tribunal Constitucional ha reconocido que

el control de la acción del Gobierno por el Parlamento se desempeña, en la actualidad y en último término, a través de toda actividad parlamentaria en tanto en cuanto la misma permite el debate público y el conocimiento por los ciudadanos de la actuación del Gobierno. Por lo tanto, se ejercerá no solo a través de los instrumentos que forman parte de la función de control, sino también a través de la función legislativa y de la función presupuestaria. (STC 124/2018, de 14 de noviembre de 2018, FJ 7)

Llegamos así finalmente a la función económico-presupuestaria, una de las funciones más clásicas del Parlamento en nuestras democracias parlamentarias y sin duda la que mejor expresa el juego de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. En efecto, a raíz de la llamada bifurcación del principio de legalidad financiera, en el Estado liberal el principio de legalidad tributaria pierde la trascendencia política que hasta ese momento lo había caracterizado, pasando a cobrar una mayor importancia su vertiente subjetiva, de afectación a la esfera jurídica de los ciudadanos, mientras que el

¹ O, en palabras de Rubio Llorente (1993: 100) «una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria». También en este sentido, vid. recientemente, González Fernández (2020).

² Como ha tenido ocasión de destacar el Tribunal Constitucional (STC 3/2003, de 16 de enero de 2003, FJ 3): «[l]os primeros presupuestos, así pues, constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado».

principio de legalidad presupuestaria continuará conservando todo su potencial político como mecanismo de control al Ejecutivo³.

Sin embargo, no resulta fácil ofrecer una definición ajustada de dicha función –algo que, por otra parte, resulta común a las restantes funciones parlamentarias, como acabamos de señalar– y que ha llevado incluso a algún autor a negar la propia existencia de una tal función financiera del Parlamento⁴. Por el contrario, pese a que en un primer momento el Tribunal Constitucional se resistió a desligar completamente esta denominada función presupuestaria de la función legislativa del Parlamento y prefería configurarla como una simple especialidad dentro de esta, a partir de la STC 3/2003 ya tiende a considerarla una función autónoma. Así, en dicha sentencia el Tribunal Constitucional defiende que en el acto de aprobación de la Ley de Presupuestos «concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno» (FJ 4).

Remitiéndonos a lo ya expuesto en otro lugar (Giménez, 2008: 355-380), podríamos concluir que es una función transversal, que se

³ «En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en nuestro Estado tiene lugar con la Constitución de 1869. La Ley de presupuestos, en efecto, pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida (principio de legalidad tributaria). Sin embargo, respecto de los gastos la Ley de presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización (principio de legalidad presupuestaria)» (STC 3/2003, de 16 de enero de 2003, FJ 3).

⁴ «Por tanto, es más que dudoso que podamos construir una auténtica función parlamentaria de naturaleza financiera cuando en la vertiente de los ingresos no existe especialidad alguna con respecto al resto de los actos de la función legislativa, y, cuando en la vertiente de los gastos se carece de la iniciativa legislativa necesaria, existen importantes limitaciones a la hora de efectuar enmiendas o modificaciones, y paralelamente no puede evitarse que el Gobierno disponga de un amplísimo margen para modificar los créditos inicialmente autorizados. Si a todo ello añadimos el principio de prórroga automática de los presupuestos, podemos afirmar que la intervención del Parlamento en el ámbito de lo financiero se limita a participar en una función del Estado que bajo la dirección política del Gobierno, requiere una actuación legitimadora del Parlamento formalmente ejercida en forma de ley» (González, 2020: 141).

define materialmente y no tanto de manera estrictamente funcional, como ocurría con las anteriores que he mencionado. La función presupuestaria y, muy señaladamente la competencia de aprobación del Presupuesto, se presenta pues como una función específica, que tiene algo de todas las demás funciones y que constituye un momento esencial tanto para la acción política del Gobierno como para la del Parlamento.

En todo caso, en un sistema parlamentario como es el nuestro, la delimitación de unos límites claros en esta función probablemente carece de la relevancia que puede tener en otros sistemas caracterizados por una separación estricta de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde la cuestión se plantea especialmente a raíz de la necesidad de evitar que el Parlamento pueda utilizar sus competencias en materia presupuestaria para condicionar o incluso sustituir la actuación de los restantes poderes públicos. Este es el caso de los Estados Unidos, donde la utilización del famoso *power of the purse* por parte del Congreso para intervenir en otros ámbitos ajenos al de la materia económico-presupuestaria, lejos de ser un simple planteamiento teórico, ha dado lugar a importantes conflictos en la práctica institucional americana durante las últimas décadas⁵.

III. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA LPGE EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Pero si de función económico-presupuestaria del Parlamento hablamos, resulta incuestionable que el principal instrumento a través del que se manifiesta dicha función es la aprobación de los Presupues-

⁵ Esta situación se ha puesto de manifiesto con toda su crudeza en cuestiones de política internacional, especialmente en las últimas guerras en las que EEUU ha tomado parte (Vietnam, Nicaragua, el Golfo, Irak –en las dos ocasiones–) o, incluso, durante la firma de tratados internacionales con repercusiones financieras (el caso de las Bases militares en España en 1976). En estos casos, el Congreso, mediante la retirada de fondos a los proyectos bélicos apoyados por el Presidente estaba, en la práctica, adoptando una decisión política sobre un tema que, *a priori*, era competencia de este último. En la Resolución de Poderes de Guerra de 1973 se estableció expresamente que de la provisión de fondos por parte del Parlamento es independiente del apoyo parlamentario a las eventuales políticas bélicas emprendidas por el Ejecutivo. Una bibliografía extensa dedicada a esta cuestión, tratada por el que, sin duda es uno de los mayores expertos en la materia, Louis Fisher, podemos encontrarla en <http://www.loufisher.org/>.

tos del Estado, que, como ya adelantábamos, es a lo que se refiere expresamente la Constitución en su artículo 66.2. El Presupuesto General del Estado tiene forma jurídica de ley parlamentaria –la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en adelante, LPGE– y supone, al tiempo, la oportunidad para que las Cámaras puedan desarrollar su función de control del gasto, así como su capacidad de dirección política, aprobándolo, rechazándolo o introduciendo modificaciones mediante las correspondientes enmiendas en la tramitación anual de la LPGE.

En relación con el balance de la experiencia del Congreso de los Diputados respecto de la aprobación de la LPGE, debe señalarse de manera especial lo acontecido en los últimos años, que ha ocasionado diversas situaciones conflictivas. Han sido, indudablemente, unos años convulsos en lo político, con dificultades para formar gobierno, mayorías muy fragmentadas, que lógicamente han tenido su reflejo en la aprobación de la LPGE y que han dado lugar a situaciones inéditas en la tramitación de la misma:

- a) Así, en 2016, la LPGE se aprobó el 29 de octubre de 2015, antes de lo habitual, debido a las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015. Es cierto, por un lado, que el Gobierno presentó el Proyecto de LPGE en el Congreso el día 4 de agosto de 2015 y el Presidente no disolvió las Cámaras hasta el 27 de septiembre, y, por otro, que en todo caso lo que el artículo 21.5 de la Ley 50/1997 del Gobierno establece es que el Ejecutivo en funciones no podrá aprobar el Proyecto de Ley de PGE ni presentar Proyectos del Ley a las Cámaras. Sin embargo, este hecho fue objeto de críticas doctrinales, por cuanto el Gobierno que presentaba los presupuestos para su aprobación no era el mismo que iba a ejecutarlos, con lo que la LPGE dejaría de cumplir su función de ser vehículo de la política económica de un Gobierno que aún estaba por decidir⁶.

⁶ «Aunque la Constitución no lo señale expresamente en el artículo 134, la función presupuestaria del Gobierno y el Parlamento se debe ceñir a los límites temporales que rigen una legislatura y no extenderse a la siguiente. Cuatro Presupuestos son los que, en condiciones normales, pueden aprobar las Cámaras en su mandato y esto no hace falta que

- b) Por el contrario, la LPGE para 2017 no se aprobó hasta el 27 de junio de 2017, permaneciendo hasta esa fecha prorrogados los presupuestos anteriores, dado que, como es de todos conocido, ante la imposibilidad de formar Gobierno, las Cámaras se disolvieron y hubieron de repetirse las elecciones generales, en 26 de junio de 2016, retrasando así la aprobación de la LPGE.
- c) También la LPGE para 2018 se aprobó a mitad del ejercicio presupuestario, en concreto el 3 de julio de 2018, curiosamente solo un mes después de que el Gobierno de Mariano Rajoy que las había presentado, perdiera una moción de censura y hubiera sido sustituido por el Gobierno de Pedro Sánchez. Se produjo así, por primera vez en nuestra historia democrática, la aprobación por el Parlamento de los Presupuestos presentados por Gobierno distinto del que se encontraban en esos momentos en ejercicio del cargo. En todo caso, el Gobierno podía haber retirado el Proyecto y presentado otro nuevo, con lo que cabe entender que hizo suyo el proyecto finalmente aprobado.
- d) En 2019 se mantuvieron prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior, ya que el Parlamento rechazó la aprobación del Proyecto del LPGE presentado por el Gobierno. Tras esta pérdida de la confianza parlamentaria, nuevamente el Presidente del Gobierno disolvió las Cámaras y convocó elecciones generales, demostrándose una vez más la importancia de la aprobación de los presupuestos como instrumento de control parlamentario al Gobierno.
- e) También en 2020 se mantuvieron prorrogados los Presupuestos de 2018, ya que el Gobierno, debido a la crisis

figure por escrito en ningún texto normativo. Y ante una situación en la que el ciclo electoral se sobrepone al estrictamente presupuestario, la renuncia a presupuestar por el Gobierno cesante no ha de ser concebida como un fracaso o una derrota política. Antes al contrario, habría que valorarlo como un rasgo de responsabilidad y de contención frente a las Cortes Generales que se constituyan, en las que puede darse una mayoría parlamentaria distinta a la presente. Mientras tanto, la prórroga presupuestaria, tantas y a veces torticeramente utilizada con modificaciones colgadas de decretos-leyes heterogéneos y carentes de presupuesto habilitante, podría haber desempeñado su rol, precisamente el que de una lectura prudente cabría extraer de la Constitución» (Martínez Lago, 2015).

provocada por la pandemia de COVID-19 decidió no presentar el Proyecto de LPGE, cuestión sobre la que algo diré más adelante.

- f) Finalmente, si bien los Presupuestos para 2021 se presentaron y aprobaron en tiempo y forma, tanto en el proyecto de LPGE para 2022 como el de 2023 el Gobierno incumplió el plazo establecido por el artículo 37.1 de la Ley General Presupuestaria que establece como fecha límite de presentación el 1 de octubre, siendo así que el proyecto de LPGE de 2021 se presentó el 13 de octubre⁷, y el proyecto de LPGE para 2023 se presentó también fuera de dicho plazo, en concreto, el 6 de octubre.

Por otra parte, centrándonos ya en el aspecto más puramente jurídico, debe señalarse que las especialidades parlamentarias del procedimiento presupuestario nacen de los artículos 134 y 75.3 de la Constitución, así como de los artículos 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Por ello, tomando en cuenta dichos preceptos, pueden destacarse las siguientes especialidades del procedimiento presupuestario⁸, teniendo en cuenta que en lo demás se sigue lo establecido para el procedimiento legislativo ordinario (artículo 133.1 RCD):

1. El Gobierno aparece como el único titular de la iniciativa legislativa cuando se trata de la LPGE, lo cual supone una excepción a lo previsto en el artículo 87 de la propia Constitución, el cual atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso y al Senado, así como a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, esta previsión responde a la idea de que la LPGE es

⁷ La Ministra de Hacienda, a fecha 22 de septiembre, no tenía del todo claro si podría presentarse en octubre, pues faltaba por elaborar un 20 %, que es el que se negocia con otros grupos políticos.

⁸ Un ejemplo lo encontramos en el calendario de tramitación de la LPGE para 2022 (https://www.congreso.es/web/guest/notas-de-prensa?p_p_id=notasprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view¬asprensa.mvcPath=detalle¬asprensa.notaId=37871).

una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica» (por todas, SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4). Si bien, posteriormente corresponderá a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación (art. 134.1 CE). (STC 139/2018, de 17 de diciembre de 2018, FJ 5).

Desgraciadamente, en los últimos años parece haber hecho fortuna la idea de que el Ejecutivo dispone de la facultad de decidir si presenta o no ante las Cámaras el anteproyecto de ley de presupuestos, incumpléndose así lo previsto en el apartado 3 del artículo 134 CE («[e]l Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior») y en el artículo 37.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que exige al Gobierno la presentación del Proyecto de LPGE antes del 1 de octubre. Esta práctica, que empezó en la Comunidad Autónoma de País Vasco a principios de este siglo, cuando el Gobierno de dicha comunidad autónoma se negó, en dos ejercicios consecutivos, a presentar un proyecto de ley de presupuestos, recurriendo a la prórroga automática de los existentes (Giménez, 2001: 169-192; 2002: 217-238), ha adquirido carta de naturaleza en los últimos años, también en el ámbito estatal, como acabamos de señalar.

Más allá del obvio argumento de la dicción literal del mencionado precepto constitucional (el Gobierno «deberá presentar»), no debe olvidarse que en el Estado constitucional la competencia es irrenunciable, especialmente cuando, como ocurre en este caso, si el Gobierno no cumple con la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento, este se ve impedido de ejercer sus competencias en esta materia, que no se limitan a aprobar o rechazar el texto presentado, sino que –además del fundamental debate público sobre el mismo– dispone de la facultad de modificarlo y de proponer sus propias alternativas. Asimismo, dado que rige el principio de anua-

lidad de la LPGE, es evidente que debe partirse del carácter anual de la misma, por lo que la regla general será que la vigencia se limitará temporalmente al año natural y que solo para supuestos excepcionales se prevé el recurso a la prórroga presupuestaria.

No deberían, pues, las Cortes Generales admitir como bueno ese incumplimiento de la obligación que la Constitución impone al Gobierno, que tendría así una suerte de «deber de presupuestar» (García García, 1985: 296).

2. Exclusión de la posibilidad de enmienda a la totalidad con texto alternativo. Como consecuencia del monopolio de la iniciativa legislativa de que goza el Gobierno respecto de la LPGE, no se permite a los grupos parlamentarios la presentación de un texto alternativo al Proyecto de LPGE presentado por el Gobierno, sino que su intervención en esta fase quedará limitada a la presentación de enmiendas de devolución o bien enmiendas al articulado. Estas últimas, además, presentan una serie de requisitos que se comentarán más adelante.
3. Obligatoriedad de un debate previo de totalidad, aunque no se hubieran presentado enmiendas de este tipo. Esto es así porque el artículo 133.1 del RCD establece que «en dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos». Así pues, en vez de pasar directamente a la correspondiente Comisión, el proyecto de Ley de Presupuestos debe pasar antes por un debate de totalidad en el Pleno de la Cámara, en el que ya queda determinado el montante global de gastos previstos (art. 134.1 RCD), *«quedando fuera del debate parlamentario, en todas sus fases, el estado de ingresos que, al establecer una previsión de recaudación por los distintos impuestos que integran el sistema fiscal no son discutibles al dimanar de las leyes tributarias y fiscales vigentes»* (García Martínez, 1987: 281-282, cursiva de la autora). Una vez finalizado este debate de totalidad, el proyecto viene remitido a la Comisión de Presupuestos, donde comienza ya el debate.

Como tendremos ocasión de comentar más adelante con mayor detenimiento, en los últimos años, estas cuantías globales vienen a su vez determinadas por los límites de gastos financieros, una exigencia determinada por el principio de estabilidad presupuestaria introducido por la reforma constitucional del artículo 135 CE.

En todo caso, es clara la voluntad de reservar la celebración de este debate, que sin duda constituye uno de los principales instrumentos de control del Gobierno y el único gran debate parlamentario cuya celebración anual viene impuesta por el RCD⁹.

4. La tramitación de la LPGE siempre goza de preferencia respecto de las restantes iniciativas de las Cámaras. El artículo 133.2 RCD refleja la trascendencia que esta norma posee y que se traduce en la práctica en que la actividad de las Cámaras en otoño se dedica prioritariamente a debatir la LPGE.
5. La aprobación final de la LPGE debe tener lugar siempre en el Pleno, sin que quepa por tanto la delegación legislativa plena a favor de la Comisión, que suele ser la regla general en el Congreso Diputados (no así en el Senado). Esta expresa exclusión constitucional de la posibilidad de aprobación de la LPGE en Comisión, convierte a las Leyes de Presupuestos en leyes de Pleno (como ocurre, entre otras, con las leyes orgánicas). En este caso, pues, se produce la identificación entre reserva de ley y reserva de Parlamento, dado que también se excluye la aprobación de los Presupuestos anuales mediante normas procedentes del Gobierno, aunque tengan rango de ley, como ha desarrollado en profundidad Martínez Lago (1998: 249 y sigs.). Además, como indica el artículo 134.4 RCD «[e]l debate final de los Presupuestos Generales del Estado en el Pleno de la Cámara se desarrollará diferenciando el conjunto del articulado de la Ley y cada una de sus secciones».

⁹ Como es sabido, el Debate sobre el estado de la Nación es fruto de la costumbre parlamentaria y carece de previsión reglamentaria específica. Aunque se lleva celebrando desde 1983 con bastante frecuencia, lo cierto es que entre 2015 y 2022 no tuvo lugar.

6. Las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos deben proponer una baja de igual cuantía en la misma sección, mientras que aquellas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. En la cuestión de la conformidad gubernamental del Gobierno a las iniciativas parlamentarias –el conocido como veto presupuestario– nos centraremos más adelante, por tratarse de una materia compleja que ha suscitado una fuerte conflictividad en los últimos años.

Sin embargo, respecto de la cuestión de las enmiendas es preciso destacar el ingente volumen de enmiendas que se presentan, que ha ido aumentando de manera exponencial a lo largo de los años: solo en el Congreso, de las 337 presentadas en 1979 se ha pasado a las 5288 presentadas en 2021. «De esos totales el número de enmiendas al articulado y disposiciones oscila entre el 25% y el 30%, siendo el resto enmiendas a los créditos» (Fernández de Gamarra, 2016: 188). Además, muchas de las enmiendas que son rechazadas en el Congreso, son presentadas por los grupos parlamentarios en su paso por el Senado, con la consiguiente reiteración de los mismos debates.

Otro problema revelador de la inercia con la que a veces sigue funcionando el Congreso, ya denunciado hace años por el primer Director de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales la elaboración manual de cada una de las más de cinco mil enmiendas que se presentan, lo cual provoca no pocos errores en las referidas a los estados de gastos, que como se ha señalado son las más numerosas y también en las que es más fácil cometer importantes errores numéricos. Lo peor es que dichos errores muchas veces pasan inadvertidos hasta que no se contrastan con los créditos del Proyecto y cuando esto ocurre,

el riesgo más grave de un error no detectado es que siga su tramitación convirtiéndose en una enmienda no instrumentable y carente de eficacia: quedará aprobada sin valor real alguno,

bien por versar sobre un crédito inexistente bien por soportar la baja un crédito menor de la cuantía de la enmienda (Fernández de Gamarra, 2016: 189).

Esto mismo ocurrió en la tramitación de la LPGE para 2022, cuando la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados (con los votos del Grupo Popular, Vox, Cs, ERC y EH Bildu) aprobó una enmienda presentada por Junts destinada crear un fondo de 9.362 millones de euros para hacer frente a las secuelas del coronavirus, de los cuales 1.600 millones se destinarían a la comunidad Autónoma de Cataluña. En este caso, además de un error de identificación entre los distintos programas del proyecto de LPGE, la enmienda daba de alta un crédito de 9.362 millones, pero solo daba de baja 7.005 millones, dando lugar a un descuadre de 2.000 millones en las cuentas. Si bien los letrados del Congreso ofrecieron diversas alternativas¹⁰ –alguna bastante cuestionable–, lo cierto es que esta partida presupuestaria, perfectamente válida al momento de su aprobación, devenía «inejecutable» por «insuficiencia de crédito», tal como sostenía el Ministerio de Hacienda¹¹. Parece pues, a la vista de este último ejemplo, que se hace ya ineludible adoptar la solución disponible hace tiempo gracias a los servicios informáticos de las cámaras, mediante la informatización de la presentación de enmiendas, siguiendo la misma estructura y clasificación que la empleada por el Gobierno en la presentación de su Proyecto.

7. Por último, debe señalarse que el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado ha experimentado algunas modificaciones en los últimos años, aunque no aparezcan reguladas en el Reglamento del Congreso de los Diputados. En primer lugar, se ha incorporado

¹⁰ <https://estaticos-cdn.elperiodico.com/zeta/public/content/file/original/2021/1119/17/informe-de-los-letrados-sobre-la-enmienda-del-fondo-covid-a-los-pge-2022-7416f4a.pdf>

¹¹ <https://www.epe.es/es/actualidad/20211119/presupuestos-incluiran-fondo-covid-nueve-presupuestos-generales-12876542>

un trámite no previsto reglamentariamente, fruto de una práctica reiterada y ya consolidada, consistente en iniciar la tramitación en sede parlamentaria de los Presupuestos con una ronda de comparecencias de los altos cargos de la Administración General del Estado con rango inferior al de ministro, a fin de que informen sobre las propuestas contenidas en el Proyecto de LPGE, en lo que se refiere al presupuesto de las unidades a su cargo¹². Además, el Gobernador del Banco de España comparece para exponer los aspectos esenciales de la coyuntura económica general en la que se enmarcan dichos presupuestos.

En el Congreso de los Diputados dichas comparecencias tienen lugar en Comisión a petición de los distintos Grupos Parlamentarios, en los quince días posteriores a la presentación del Proyecto de Ley. Dado el elevado número de comparecencias solicitadas, la Mesa de la Comisión de Presupuestos, oídos sus Portavoces, remite la celebración de las comparecencias solicitadas a las distintas Comisiones sectoriales, en función de la naturaleza de la autoridad que deba comparecer. Las comparecencias ante la Comisión de Presupuestos se reservan fundamentalmente para los altos cargos de los Ministerios de Hacienda, de Economía y de Administraciones Públicas¹³.

¹² Una vez calificado el proyecto, la Mesa del Congreso aprueba el calendario de tramitación. Después, el primer paso en la tramitación parlamentaria es la apertura del plazo para que los grupos parlamentarios soliciten las comparecencias de responsables de los distintos departamentos ministeriales para que expliquen las partidas correspondientes (fijado, en la tramitación del Proyecto de LPGE para 2022, hasta el viernes 30 de octubre, a las 14h). Paralelamente, se abre el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad (en este caso, hasta el 6 de noviembre a las 14 horas), y al articulado (hasta el 17 de noviembre a las 14 horas).

¹³ Respecto de las comparecencias solicitadas en la tramitación del Proyecto de LPGE para 2022, vid. https://www.congreso.es/backoffice/doc/prensa/notas_prensa/77831_1604315138408.pdf

IV. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PAPEL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA A RAÍZ DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

Sin embargo, puede decirse que la más importante transformación que ha experimentado el procedimiento presupuestario en estos cuarenta años deriva de la reforma del artículo 135 CE y subsiguiente aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), determinada por exigencias de la Unión Europea.

Indudablemente, la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria ha supuesto la implantación de medidas para conseguir la consolidación fiscal, mediante la consagración de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A raíz de la crisis económica, financiera y de la deuda soberana de la pasada década, se completaron una serie de reformas sucesivas de las normas de la Unión Europea mediante las que se introdujeron, entre otros mecanismos, nuevos sistemas de supervisión de las políticas presupuestarias y económicas, así como un nuevo calendario presupuestario para la zona euro, con el objetivo de modernizar el marco presupuestario europeo. Esas nuevas normas, recogidas en el «*Six Pack*», el «*Two Pack*» (paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria) y en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, vinieron a establecer un nuevo calendario de adopción de políticas de la UE, conocido como «Semestre Europeo»¹⁴ y obligaron a los ordenamientos nacionales a aprobar importantes modificaciones que en algunos casos –como el español– incluso supusieron reformar sus constituciones.

Centrándonos ahora solo en aquello que más directamente afecta al tema que nos ocupa, cabe destacar, entre los instrumentos dispuestos para el logro de dichos objetivos que la LOEPSF impone, destacan la obligación para el Estado de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como la obligación a todas las Administraciones públicas de la aprobación del límite de gasto no financiero, esto es, el mecanismo por el que las Administraciones

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_13_979

Públicas plasman en sus Presupuestos el respeto a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, fijados por el Estado para sí mismo y para las Comunidades Autónomas. Así, una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, los proyectos de Presupuestos de las Administraciones Públicas deberán acomodarse a dichos objetivos (art. 15.7 LOEPSF).

En consecuencia, a los efectos que aquí nos ocupan, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15.6 LOEPSF, se añadió un nuevo procedimiento presupuestario consistente en el debate previo y aprobación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, referido a los tres ejercicios siguientes al corriente. Además, el acuerdo del Consejo de Ministros incluirá también el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado¹⁵. Dicho acuerdo se remite a ambas Cámaras que, de manera sucesiva, y tras su correspondiente debate en el Pleno, deberán aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, sin que quepan votaciones separadas. En caso de rechazo de los objetivos fijados, por parte de cualquiera de ambas Cámaras, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, deberá remitir un nuevo acuerdo que se someterá a idéntico procedimiento¹⁶. En cambio, por lo que respecta límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, desde 2017 este acuerdo no se somete a votación, sino que el Gobierno simplemente informa a las Cámaras. Así, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones han sufrido diversos rechazos a lo largo de los años. En efecto, tal como ocurrió

¹⁵ Para un análisis de la naturaleza jurídica de dichos acuerdos, así como de la jurisprudencia del TS al respecto, vid. <https://mamblog.wordpress.com/category/articulos/> y Aranda Álvarez (2019: 31 ss.).

¹⁶ Se trata de un procedimiento muy controvertido, que ha dado lugar a críticas doctrinales por su potencialidad para producir disfuncionalidades en el sistema (*vid.* Aranda Álvarez, 2020: 206 ss.). Precisamente en un intento de modificar dicho procedimiento, con la finalidad de resituar al Senado en un papel propio del bicameralismo imperfecto e impedir que la Cámara Alta pudiera bloquear la aprobación de dicho acuerdo, la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (122/22), presentada por el Grupo Socialista y heredada de legislaturas anteriores. Esta iniciativa fue tomada en consideración en el Pleno de 25/2/20 y se encuentra en fase de Ponencia desde el 21/9/21, habiéndose presentado 15 enmiendas (a fecha de 25 de junio de 2022).

tras la crisis económica (en los años 2005-2008-2009-2010-2011), ese rechazo volvió a producirse con los objetivos de estabilidad presentados por el presidente Sánchez en 2018 para los presupuestos de 2019. Sin embargo, a raíz de la crisis provocada por la pandemia, para 2020, 2021 y 2022 el Gobierno ha acordado el techo de gasto (fijado en 196.142 millones de euros para 2022), pero ha suspendido las reglas fiscales, dada la situación de crisis provocada por la pandemia COVID.

Como vemos, las modificaciones introducidas por la reforma de la Constitución y las leyes de estabilidad han supuesto una auténtica revolución en el reparto del poder financiero, que es casi tanto como decir del reparto del poder, a secas. De una parte, la disciplina presupuestaria ha pasado a convertirse en el eje del sistema presupuestario, que condiciona toda la actuación de los sujetos que intervienen en la elaboración y aprobación del Presupuesto, con lo que ello implica, en último término, de cesión de soberanía, dado que las cuentas serán finalmente supervisadas desde la Unión Europea¹⁷. Por otra parte, en el ámbito interno, se ha introducido la denominada «presupuestación en dos fases», que ha venido a alterar el ciclo presupuestario convencional¹⁸, pero, en este caso, la naturaleza de las intervenciones no se mantiene en igual plano respecto del Ejecutivo que del Legislativo. Al Ejecutivo, al que le compete elaborar los Presupuestos, se le obliga a calcular de acuerdo con unos criterios predeterminados el techo de gasto y al Legislativo, al que le corresponde la aprobación de los Presupuestos, solo se le informa del acuerdo del Gobierno.

Históricamente, «el Presupuesto había constituido siempre la máxima expresión de la lucha política por conquistar el derecho a controlar y fiscalizar el ejercicio del poder financiero, inicialmente respecto de la imposición de tributos y con posterioridad respecto de la gestión de los ingresos y la disposición de los gastos públicos» (Giménez Sánchez, 2007: 79), pero en la actualidad a esa conquista

¹⁷ Jiménez Díaz, 2011.

¹⁸ Algunos autores, no obstante, consideran que estos cambios vienen de antes: «La transformación del ciclo presupuestario se ha acelerado con la estabilidad presupuestaria, aunque no es éste su origen. Es el propio crecimiento del papel del Estado, y la complejidad de la ordenación jurídica del gasto público, la que da lugar a un ciclo presupuestario que no se captura de forma exacta en la imagen fija que ofrece el art. 134 CE, pues ni el Presupuesto es estrictamente una norma anual, ni el reparto de funciones entre Parlamento y Gobierno se coloca en compartimentos estancos». (Ruiz Almendral, 2018: 120).

del poder se ha incorporado la Unión Europea, sobre todo, a raíz del cambio que se produjo a principios de la pasada década.

Así las cosas, el nuevo marco normativo integrado por la reforma del artículo 135 CE y la aprobación de las reglas presupuestarias de la Unión Europea ha determinado cambios significativos en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Y ello, obviamente, ha afectado la relación Gobierno-Parlamento en el ejercicio de la función presupuestaria. De una parte, porque inevitablemente el Gobierno es el interlocutor y el responsable directo ante las instituciones de la UE (fundamentalmente la Comisión Europea), en lo que se refiere a la negociación del equilibrio presupuestario previsto para el siguiente ejercicio, y al cumplimiento de los compromisos adquiridos ante Bruselas. De otra parte, porque la obligación de ajustarse a esos criterios presupuestarios en la elaboración del proyecto de Presupuestos y en su tramitación parlamentaria no se deriva de la decisión de las Cámaras sino de que esos objetivos cumplen las previsiones de estabilidad presupuestaria y de deuda recogidos en el Derecho europeo¹⁹. Es cierto que el art. 15 de la LOEPSF recoge que esos objetivos los aprueba el Consejo de Ministros, pero este acuerdo debe ajustarse a los objetivos aprobados en el Semestre para España. Por lo tanto, la LOEPSF ha introducido un procedimiento de fijación y control de los objetivos presupuestarios, que deberán a su vez respetar las previsiones establecidas por los informes económicos por país en el marco del Semestre Europeo de la UE y que requiere de la intervención tanto del Gobierno como de ambas Cámaras.

Este nuevo procedimiento integra pues la función económico-presupuestaria, según la clasificación que avancé antes, pero no es aprobación de la LPGE. De hecho, el art. 15.7 LOEPSF establece que, aprobados los objetivos, la elaboración del proyecto de Presupuestos de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos. Es decir, que la propia norma entiende que estamos ante dos

¹⁹ Como señala Ruiz Almendral (2018) «el marco jurídico de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea implica un proceso de coordinación de políticas presupuestarias en los Estados miembros que afecta tanto al resultado de sus presupuestos (déficit/endeudamiento), como de manera particularmente minuciosa a los procedimientos presupuestarios que pasan ahora a formar parte de un procedimiento más amplio a nivel comunitario. El poder presupuestario ya no es un poder de los Estados miembros».

actos y dos procedimientos financieros distintos: el que aprueba los objetivos y el que aprueba el proyecto de ley de Presupuestos, por el Gobierno, evidentemente (art. 134.1 CE). Desde luego, la intervención de las Cámaras en la aprobación o rechazo de los objetivos no se hace en ejercicio de actividad legislativa alguna, sino que más bien estaríamos ante un acto de control parlamentario, como han señalado García Roca y Martínez Lago (2018: 136).

V. EL ÚLTIMO GRAN CONFLICTO: EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO

El art. 134.6 CE exige el consentimiento del Gobierno con carácter general para la tramitación de todas las enmiendas o proposiciones de ley que supongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». De nuevo nos encontramos ante una muestra del papel preponderante del Ejecutivo en la materia presupuestaria, así como un reflejo del principio de anualidad presupuestaria.

En la práctica parlamentaria española en el ámbito estatal lo habitual ha sido que los sucesivos Ejecutivos hayan evitado la utilización de esta facultad, dejando que fuese la mayoría parlamentaria que lo apoyaba la que, en su caso, rechazase las proposiciones de ley provenientes de la oposición. La primera excepción a esta costumbre la constituyó la segunda legislatura del presidente Rodríguez Zapatero, en la que casi una treintena de proposiciones de ley formuladas por diferentes grupos parlamentarios sufrieron el veto del Gobierno, lo que impidió su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, sin que tampoco ello suscitara especiales debates ni conflictos institucionales. En cambio, el uso indiscriminado que el Ejecutivo de Mariano Rajoy –primero en funciones y luego en su ejercicio ordinario– vino a hacer de esta prerrogativa para oponerse a la tramitación de cuarenta y cinco proposiciones de ley en la XII legislatura ocasionó una inédita conflictividad entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, que desembocó a su vez en dos conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales y tres recursos de amparo sobre los que hubo de pronunciarse el Tribunal Constitucional (SSTC 34/2018, 39/2018, 44/2018, 94/2018, y 17/2019).

Para exponerlo de forma sintética, la discusión jurídica suscitada en dichos supuestos giró en torno a dos cuestiones: 1) cuándo se entiende que una enmienda/proposición de ley supone «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» y 2) determinar qué papel le corresponde al Congreso en el control de la decisión del Gobierno.

- 1) En relación con la primera de las cuestiones, la discusión básicamente residía en el significado de «presupuestarios», esto es, si este término debía entenderse en un sentido estricto, referido, pues, solo a las concretas partidas recogidas en la LPGE vigente (sea la del año o la prorrogada); o, si, por el contrario, debía entenderse en un sentido amplio, que implicase cualquier repercusión económica que afecte a la situación económica del Estado, o, cuanto menos, que entienda que, a raíz de la reforma constitucional del art. 135, resultaría que habría de considerarse que del principio de estabilidad presupuestaria se derivaría también un límite a las facultades parlamentarias que permitirían al Gobierno vetar iniciativas opuestas al citado principio.

Planteada en esos términos la cuestión, en estas sentencias mencionadas el Tribunal Constitucional ha sostenido que el objeto del veto presupuestario no es, sin más, el impacto económico de una medida, sino, de forma mucho más limitada, «los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE). En definitiva, el Tribunal exige que se trate de aquellos gastos e ingresos efectivamente reflejados en el presupuesto, que exista una afectación «real y efectiva» (STC 34/2018, FJ 7). El alcance temporal del veto, en consecuencia, con lo anterior, debe ser también limitado, y debe ceñirse al presupuesto en vigor en cada momento, con independencia de que se trate de un presupuesto aprobado para el ejercicio o prorrogado, de manera que

el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además

referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE). (STC 34/2018, FJ 7).

Esta afirmación la deriva el Tribunal de dos premisas; por un lado, del propio principio de anualidad de anualidad presupuestaria, y, por otro, de la función constitucional que la LPGE desempeña, «como vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno». Consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos, por tanto, al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE, ya que

la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE).

Así, más allá del principio de anualidad presupuestaria, se entiende que el Gobierno sigue reteniendo el poder exclusivo de presentar proyectos de ley que modifiquen el presupuesto vigente; y el posible incremento de gasto solo podrá referirse al futuro, o sea, a partir de la entrada en vigor del nuevo presupuesto. Como el nuevo presupuesto se ha de aprobar por obra de una nueva ley cuyo proyecto, necesariamente, solo lo puede presentar el Gobierno, este podría incluir la modificación o derogación de lo aprobado mediante la nueva y posterior Ley de presupuestos. Sin embargo, el Tribunal, aunque reconoce que «todo presupuesto está lógicamente y temporalmente conectado con

las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, lo que encuentra su reflejo más evidente en los denominados «escenarios presupuestarios plurianuales»», considera que «tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso»». Lo contrario, para el TC, sería «una desnaturalización de la propia razón de ser de la potestad de veto del Gobierno reconocida en el artículo 134.6 CE» (STC 17/2019)²⁰. Además, recuerda el Tribunal la diferente naturaleza jurídica del Presupuesto, que es una norma legal susceptible de ejecución, a diferencia de los escenarios presupuestarios anuales, que poseen un carácter programático.

2. Por último, en sus recientes pronunciamientos –especialmente en los tres recursos de amparo que se plantearon, SSTC 44/2018, 94/2018, y 17/2019 que sustancialmente repiten la misma doctrina–, respecto de la segunda de las cuestiones a las que me refería anteriormente, el Tribunal ha precisado también el alcance de la función de control por parte de la Mesa de la Cámara. Insiste en el Tribunal en la doble responsabilidad de la Mesa del Congreso de los Diputados en estos supuestos, la cual consistiría, por un lado, en «la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto, ex artículo 134.6 CE, sobre las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios»,

²⁰ En este sentido se ha venido pronunciando también la doctrina. Por todos vid. Ortega Santiago, 2018, pp. 301-302: «la Constitución, los Estatutos y los Reglamentos parlamentarios, atribuyen esta competencia atribuyen esta competencia al Gobierno en relación con el equilibrio presupuestario de un determinado ejercicio (año), pero la propia conformidad del Gobierno como requisito o condición para la viabilidad procedimental de iniciativas legislativas que son proyección del ejercicio de un derecho fundamental (23.2 CE), no puede extenderse analógicamente –sin más– a la preservación de otros principios presupuestarios como por ejemplo la sostenibilidad financiera o la planificación plurianual y la eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos públicos en ese marco, allí donde no se haya previsto expresamente (*la reciente reforma del artículo 135 CE no dispone nada en ese sentido*)» (cursiva del autor).

y, de otro lado, en la obligación de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del art. 23 CE, por cuanto se está afectando una iniciativa legislativa que constituye una manifestación genuina de la actividad parlamentaria, lo cual puede implicar una limitación del *ius in officium* amparado constitucionalmente. Esto sitúa a la Mesa de la Cámara en un equilibrio que le impide interferir las competencias del Gobierno, y mucho menos sustituir su decisión, pero que le obligaría a pronunciarse «sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto».

En definitiva, el Tribunal Constitucional sostiene que la Mesa puede rechazar los vetos gubernamentales arbitrarios o manifiestamente irrazonables, sin que quepa sustituir al Gobierno en el ejercicio de esa prerrogativa constitucional. Esto, sin embargo, sigue sin resolver algunos supuestos potencialmente conflictivos.

En el sentido precisamente de clarificar las facultades de la Mesa del Congreso de los Diputados, recordemos que en mayo de 2017 el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea registró una proposición de reforma del Reglamento del Congreso, para modificar los arts. 111 y 126. Dicha iniciativa tenía por objeto aclarar las competencias de Mesa, aunque de manera muy limitada a la vista de lo que constituye la actual jurisprudencia constitucional. No obstante, esta proposición caducó con el final de la XII legislatura, sin que volviera a presentarse en la XIII legislatura ni en lo que llevamos de la XIV, por lo que quizás convendría que el Reglamento del Congreso de los Diputados regulara esta cuestión, de conformidad ya con los parámetros determinados ya por el Tribunal Constitucional²¹. Si bien es cierto que varios reglamentos parlamentarios regulan esta cuestión, previendo un mecanismo de resolución de eventuales controversias entre el Gobierno y la califica-

²¹ En este mismo sentido, *vid.* Ridao (2019: 184).

ción llevada a cabo por la Mesa es cierto que la doctrina establecida en la STC 242/2006 no permite mucho margen de actuación (Parra Gómez, 2018: 329-330)²².

Por último, en relación con la cuestión del veto presupuestario, debe recordarse aquí que, durante las primeras décadas de aplicación de la Constitución, entre la doctrina española el debate se enfocaba fundamentalmente en la cuestión de si dicha facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de enmiendas con repercusiones presupuestarias resultaba o no de aplicación a los supuestos de tramitación del propio proyecto de LPGE²³. El debate doctrinal ha girado en torno a unas restricciones que no vienen exigidas por la Constitución, sino que constituyen una limitación que el propio Parlamento se ha autoimpuesto. Desde esta perspectiva, para la mayoría de la doctrina actual la limitación establecida en el art. 134.6 CE no sería aplicable en los supuestos de tramitación del proyecto de LPGE y ello por vulnerar el derecho de enmienda de los PGE que el apartado 1 de ese mismo art. 134 CE reconoce al Parlamento, conforme a una interpretación conjunta de diversos preceptos constitucionales (arts. 23.2, 66.1 y 2 y 134.1 CE), así como al principio democrático y al valor pluralismo político consagrados en su art. 1.115. Por su parte, para los defensores de la tesis contraria, en cambio, la exigencia del consentimiento del Ejecutivo sería también extensible a las enmiendas presentadas durante la tramitación de la Ley de Presupuestos que produjesen los

²² Así, sin ir más lejos, el propio Reglamento del Senado prevé, en su artículo 151.5 que «[c]orresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo».

²³ Este debate, en realidad trae su origen de la accidentada tramitación del art. 134.6 CE durante el proceso constituyente, cuando, a partir de una enmienda presentada por el entonces senador Fuentes Quintana, el enunciado original del apartado 5 del art. 124 del Anteproyecto constitucional (tomado, a su vez, casi literalmente, de la LOE franquista) acabó desgajándose en los actuales apartados 5 y 6 del art. 134 CE. Esta nueva redacción alteraba la intención del senador proponente, que proponía que la segunda parte del precepto mencionado pasase a ser el apartado 2, en modo tal que expresamente las limitaciones a las facultades de enmienda parlamentaria fuesen aplicables también en la tramitación de la LPGE. Para añadir más confusión al origen de este precepto, «se produjo un error de transcripción del texto que habla de aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios en lugar de presupuestados, como se había aprobado, cuando se discutió este apartado 6 del 134 CE, para intentar fijar, sin género de dudas, el momento al que se refería la limitación que ahí se consagra» (Escribano López, 2018).

referidos efectos financieros, partiendo de la comprensión de la competencia presupuestaria como «competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado» (STC de 20 de julio de 1981, FJ 2).

Si bien en un primer momento, el propio Tribunal Constitucional pareció sugerir que las limitaciones a la facultad de enmienda parlamentaria en el procedimiento presupuestario no tenían directo origen constitucional, en su jurisprudencia posterior, en cambio, al hablar de las limitaciones constitucionales que, en general, pesan sobre la LPGE, pasó a mencionar conjuntamente los apartados 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 CE, sin realizar ulteriores precisiones. No obstante, ya desde la STC 223/2006, así como en las más recientes 34/2018, 39/2018, 44/2018, 94/2018, y 17/2019 el Tribunal viene insistiendo en que la tramitación de la conformidad del Gobierno solo es oponible frente a modificaciones del presupuesto en ejecución, es decir, respecto de ingresos y gastos presupuestados, por lo que no abarcaría los presupuestos en elaboración. Dicho lo cual, lo cierto es que el Gobierno sigue haciendo un uso amplio y extenso de esta facultad.

VI. CONCLUSIONES

Si bien es cierto que en materia presupuestaria la Constitución diseña un reparto de funciones claramente favorable al Gobierno, agudizado recientemente con la reforma del artículo 135 CE y la LOESPF, resulta preciso que el Congreso de los Diputados asuma un papel útil y no quede relegado a una función meramente ritual, ni de cara a la galería.

- 1) Rediseñar el procedimiento parlamentario, evitando que las mismas enmiendas se debatan reiterativamente en momentos distintos. Fundamentalmente, se trataría de buscar la especialización de la Cámara Alta, para evitar así que el Senado quede relegado a la irrelevancia o, peor aún, a la anécdota²⁴.

²⁴ Estaba previsto que el Senado aprobara definitivamente el 21 de diciembre el proyecto de LPGE para el 2022, pero el Grupo Popular votó a favor de una enmienda presentada por senador de Compromís Carles Mulet, propone dedicar 1,6 millones de euros

- 2) El número de enmiendas aprobadas al final de su tramitación en las Cortes depende normalmente de la situación de mayoría absoluta o no del Gobierno en las Cámaras. Es decir, que en último término, las modificaciones incorporadas al Proyecto presentado por Gobierno dependerá de los pactos y transacciones que el grupo que le apoya haya hecho con la oposición. Será menor en los casos de gobiernos con mayoría parlamentaria y mayor en los casos de gobiernos minoritarios necesitados de pactos y transacciones. Lo que en todo caso debe reivindicarse es la obligación del Gobierno de presentar el proyecto de LPGE ante el Congreso, que permita el adecuado debate de los presupuestos.
- 3) Una primera medida, realista y factible, sería la necesaria tecnificación de muchos procedimientos parlamentarios, fundamentalmente que la Comisión de Presupuestos trabajase *on line* con la estructura informatizada del presupuesto que se está debatiendo y modificando, lo que detectaría de inmediato y antes de votar y aprobar, cualquier error de instrumentación (para evitar situaciones como las ocurridas en la tramitación de la LPGE para 2022). Esto, además, facilitaría también, a los diputados el ejercicio de la facultad de control de la ejecución de la LPGE.
- 4) Por último, en su día defendí fervientemente la creación de una Oficina presupuestaria (Giménez Sánchez, 2016: 125-142). Un órgano que en España debería ser necesariamente técnico y no partidista, que ha funcionado relativamente bien en las comunidades autónomas que cuentan con el mismo. El modelo francés resulta de gran interés, pero probablemente más adecuado para un sistema con un nivel más avanzado de cultura política, responsabilidad demo-

a la «promoción y difusión de las lenguas protegidas por la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en Galicia, Asturias, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares». Con ello se obligaba a que el citado proyecto volviese al Congreso para su votación definitiva. La decisión del Grupo Popular de apoyar esta enmienda para retrasar la aprobación presupuestaria solo retrasó una semana los plazos, lográndose la aprobación definitiva de las cuentas antes del final de año.

crítica y respeto de las instituciones. Sostuve entonces que sobre todo sería útil para facilitar el trabajo de los grupos pequeños y que su rendimiento dependería fundamentalmente de los fondos que se dotasen para su funcionamiento, así como las personas que se elijan. Me habría gustado poder analizar algo acerca de su rendimiento en la práctica de su menos de una década de funcionamiento, pero los datos no son especialmente accesibles. Sin embargo, no se ha percibido desde las Cámaras la necesidad de dotarse de los medios suficientes para adoptar un nuevo papel activo en la obtención y tratamiento de la información presupuestaria sin depender del Gobierno. Así, teniendo en cuenta que actualmente un creciente porcentaje de la información económica y presupuestaria proviene de instancias supranacionales como la UE, la OCDE o el FMI, esto lleva aparejada una mayor «necesidad de medios para identificar la información, procesarla y ofrecerla en formatos simplificados, manejables y comprensibles a los parlamentarios para mejorar la eficacia de su función de control» (Andrés Jovani, 2020: 201).

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS JOVANI, J.M. (2020). La gobernanza presupuestaria surgida de la crisis y sus implicaciones para el Parlamento. En E. ARANDA ÁLVAREZ (dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea* (pp. 161-204). Tirant lo Blanch.
- ANDRÉS JOVANI, J. M. (2018). El análisis económico y presupuestario en las Cortes Generales: un continuo proceso de adaptación, *Revista de las Cortes Generales*, 104, pp. 519-549.
- ARAGÓN REYES, M. (1998). Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado. En F. PAU I VALL (coord.). *Parlamento y control del gobierno* (pp. 29-46). Aranzadi.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2020). Los efectos del principio de estabilidad presupuestaria en la tramitación de ley de presupuestos. En E. ARANDA ÁLVAREZ (dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea* (pp. 205-256). Tirant lo Blanch.

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2019). La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el «ciclo presupuestario», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 32, pp. 19-67.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma, *Revista de estudios políticos*, 175, pp. 17-65.
- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2020). Las Cortes Generales en la era de la regulación económica. *Revista de las Cortes Generales*, 109, pp. 327-361.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F. (2018). Acerca del régimen jurídico constitucional de las proposiciones de ley que impliquen aumento de gasto o disminución de ingresos presupuestados. Un comentario a las SSTC 34/2018 y 44/2018. *Revista Española de Derecho Financiero*, 180, pp. 159-200.
- FERNÁNDEZ DE GAMARRA BETOLAZA, V. (2016). El debate presupuestario: La tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado. *Crónica presupuestaria*, 4, pp. 177-192.
- FERRÁNDEZ GARCÍA, B. (2017). «Techo de gasto», Presupuesto y Parlamento. Una referencia específica sobre el tema en la Asamblea Regional de Murcia, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 29, pp. 285-334.
- GARCÍA GARCÍA, J.L. (1985). Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En VV.AA. *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. (1987). *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. (2013). *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Civitas.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M. (2020). Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de «veto presupuestario» del Gobierno, *Revista española de derecho constitucional*, 118, pp. 273-305.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M. (2016). La nueva Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. En F. RUBIO LLORENTE, J. JIMÉNEZ CAMPO *et al.* (coords.). *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (pp. 125-142). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M. (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M. (2002). La nueva prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco para 2002, *Revista española de derecho constitucional*, 65, pp. 217-238.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M. (2001). El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales

- (La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco), *Revista española de derecho constitucional*, 63, pp. 169-194
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S. (2020). *El control como función primordial del Parlamento en la era de la gobernanza*. Colección Monografías. Fundación Manuel Giménez Abad.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2018). El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, *Revista de las Cortes Generales*, 104, pp. 455-484.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2011). *Los condicionantes en el ejercicio de la función presupuestaria: la limitación constitucional del déficit público*, Cortes Generales.
- MARTÍNEZ LAGO, M.Á. (2016). Sobre el Decreto-Ley en materia presupuestaria. En A. CUBERO TRUYO (dir.) *Estudios sobre el Decreto-ley como fuente del Derecho financiero y tributario*, pp. 63-132. Aranzadi.
- MARTÍNEZ LAGO, M.Á. (2015). Los presupuestos para 2016 aprobados en el tiempo de descuento de la X legislatura. ¿Un fraude a la Constitución? *Revista española de derecho financiero*, 168, pp. 15-51.
- ORTEGA SANTIAGO, C. (2018). Actualización de los instrumentos de control del parlamento (o de cómo el control parlamentario se adapta a los tiempos y a las circunstancias). En E. SEIJAS VILLADANGOS (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos: XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 289-314.). Tirant lo Blanch.
- PARRA GÓMEZ, D. (2018). La función legislativa en parlamentos fragmentados. En E. SEIJAS VILLADANGOS (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos: XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 316-343). Tirant lo Blanch.
- PÉREZ ZÚÑIGA, J.M.^a (2020). Aspectos constitucionales de los principios de legalidad y estabilidad presupuestaria en la aprobación del gasto público, *Presupuesto y Gasto Público*, 99, pp. 61-76.
- PORTERO MOLINA, J.A. (1998). *El control parlamentario del Gobierno*, Working Papers: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- RIDAO MARTÍN, J. (2019). El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 32, pp. 151-186.
- RUBIO LLORENTE, F. (1993). *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales.
- RUIZ ALMENDRAL, V. (2018). El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional, *Civitas*, pp.119-166.

- RUIZ TARRÍAS, S. (2018). Artículo 134. En Y. GÓMEZ SÁNCHEZ (coord.). *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario* (pp. 333-338). Aranzadi Thomson Reuters.
- RUIZ TARRÍAS, S. (2007). *Los presupuestos generales del Estado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*. Thomson Civitas.

CONTROL PARLAMENTARIO Y DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA: TEORÍA Y PRÁCTICA

PARLIAMENTARY CONTROL AND APPOINTMENT OF CONSTITUTIONAL BODIES IN SPAIN: THEORY AND PRACTICE

Ana CARMONA CONTRERAS
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla
<https://orcid.org/0000-0001-9810-4286>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

La regulación constitucional de los mecanismos de designación parlamentaria de los más altos órganos del Estado expresa la necesidad de lograr un reforzado consenso entre las fuerzas políticas con representación en las Cámaras para designar a candidatos dotadas de capacidad técnica y excelencia profesional. Asimismo, es expresión de la voluntad de desgajar los períodos de mandato del ciclo parlamentario (legislatura), dotándolos de una duración más prolongada. Estas previsiones aparecen basadas en un sustrato común: dotar de una legitimidad democrática cualificada a instancias de naturaleza contramayoritaria que, por definición, carecen de la misma. En España, esta pretensión constitucional, así como su posterior desarrollo normativo ponen de manifiesto una acentuada tendencia a limitar sus efectos al terreno de lo estrictamente teórico. En la práctica se constata una situación patológica persistente, especialmente agravada en los últimos tiempos. Se constata una profunda adulteración del sentido constitucional atribuido a las mayorías, reemplazándolo por un sistema de cuotas en el que se fijan unilateralmente los candidatos y son recíprocamente aceptados. Este modus operandi, por lo demás, relega la participación de las Cámaras en los procesos electivos al rol de ‘convidado de piedra’. La legitimidad democrática que confiere su ejercicio, por lo tanto, se circunscribe a un

ámbito preeminentemente formal. Asimismo, los períodos de mandato han perdido su certeza temporal, de tal manera que las prórrogas se han convertido en la regla y la renovación en plazo insólita excepción. Recuperar la voluntad de Constitución se muestra, pues, como exigencia prioritaria. Cambiar la situación, sin embargo, requiere una decidida transformación de la dinámica política dominante, lo que en términos realistas, parece misión imposible. Sin perder de vista la dificultad concurrente, empero, se proponen una serie de reformas de los reglamentos parlamentarios cuya introducción contribuiría a mejorar sustancialmente el nocivo contexto institucional existente.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, mayoría cualificada, prórroga del mandato, comisiones de nombramiento, comparecencia parlamentaria, sistema de cuotas, bloqueo institucional, facultad de veto.

ABSTRACT

With a view to appointing candidates with technical capacity and professional excellence, the parliamentary appointment mechanisms of the highest State bodies are constitutionally regulated in ways that express the need to achieve a reinforced consensus among the political forces represented in the Chambers. Likewise, by giving them a longer duration, those regulations aim to separate the appointees' mandates from the parliamentary cycle. These norms appear to be based on a common substratum: to provide a qualified democratic legitimacy to instances of a countermajoritarian nature that, by definition, lack such legitimacy. In Spain, the effects of these constitutional provisions, as well as their subsequent regulatory development, have largely been confined to legal theory. In practice, however, the situation is persistently and increasingly pathological. The constitutional sense of broad majorities has been altered completely by the implementation of a quota system in which the candidates are unilaterally set and reciprocally accepted. This modus operandi, moreover, relegates the participation of the Chambers in the elective processes to the role of 'stone guest'. The democratic legitimacy conferred by its exercise, therefore, is circumscribed to a pre-eminently formal sphere. Likewise, the mandate periods have lost their temporal certainty, in such a way that the extensions have become the rule and timely renewal the exception. The article argues, therefore, that a recuperation of the Constitution's design is an urgent requirement. However, such a change presupposes a profound transformation of the dominant political dynamics, which to expect seems utterly unrealistic.

Without losing sight of this difficulty, however, the paper proposes a series of reforms of parliamentary regulations are proposed which would contribute to substantially improving the existing harmful institutional context.

Keywords: Constitutional Court, General Council of the Judiciary, qualified majority, extension of the mandate, appointments committees, parliamentary hearing, quota system, institutional blockade, veto power.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL SENTIDO DE LA DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES POR EL PARLAMENTO: APROXIMACIÓN TEÓRICA. III. ANÁLISIS PRÁCTICO DEL SISTEMA DE DESIGNACIÓN PARLAMENTARIA: APROXIMACIÓN CRÍTICA. 1. *Sobre la adulteración del significado de la mayoría cualificada y sus efectos.* 2. *La inobservancia de la renovación en plazo o cómo afrontar tal situación recurriendo a previsiones normativas ineficaces y contraproducentes.* IV. PROPUESTAS DE REFORMA: POSIBILIDADES Y LÍMITES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de la reflexión propiciada por el XL aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, la cuestión relativa a la intervención parlamentaria en la designación de autoridades del Estado ocupa un lugar preeminente. El análisis de la participación de las Cámaras en los procesos electivos previstos tanto en sede constitucional como legislativa se perfila, pues, como un asunto necesitado de especial atención. Y no sólo en clave teórica, en tanto que genérica manifestación de una voluntad de insuflar legitimidad democrática de origen a unas instancias que, por definición, dada su naturaleza contramayoritaria, carecen de la misma (así el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder judicial o el Tribunal de Cuentas) y que gracias a la intervención de la representación popular la alcanzan de forma indirecta. También y, sobre todo, atendiendo a la sui generis situación que por lo que a su aplicación práctica se refiere muestra el caso español. El asentado y recurrente fenómeno del retraso en la renovación de órganos constitucionales que caracteriza nuestro país, especialmente llamativo en los casos del Tribunal Constitucional (TC) y del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), si bien no resulta ajeno a las dinámicas concurrentes en otros ordenamientos de nuestro entorno (Servicio de Estudios del Tribunal Constitucional, 2001: 220), ha alcanzado un grado de intensidad especialmente preocupante en los últimos años perfilándose como una «anomalía institucional»¹, así como una clara amenaza para la calidad democrática del sistema en su conjunto². Una correcta comprensión de la situación exige, por lo tanto, no solo prestar atención al marco normativo que fija los procedimientos de designación de los componentes de tales órganos, sino también tomar en consideración la realidad fáctica en la que éstos operan. El resul-

¹ Tal valoración fue formulada por Carlos Lesmes, entonces presidente del Consejo General del Poder Judicial ante el retraso acumulado en la renovación de dicho órgano y es recogida expresamente por el primer *Informe sobre Estado de Derecho en España* en 2019, elaborado por la Comisión Europea, SWD (2020) 308 final, Bruselas 30/09/2020.

² Apunta en este sentido el *Democracy Index 2021. The China Challenge*, eiu-democracy-index-2021.pdf, especialmente, pp. 62-63, en el que, entre otras causas de erosión de nuestra calidad democrática, se alude de modo expreso a la situación en la que se encuentra el Consejo.

tado que arroja tal aproximación combinada resulta imprescindible para explorar posibles vías de solución, identificando elementos de optimización que contribuyan a superar la insatisfactoria situación en la que nos encontramos.

Planteados genéricamente los términos de la cuestión, a continuación, deviene obligado poner de manifiesto las opciones metodológicas sobre las que se asienta este trabajo: por un lado, desde una perspectiva objetiva, su interés queda circunscrito a dos concretos órganos constitucionales, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial³. La extraordinaria relevancia institucional que los caracteriza, derivada de las trascendentes facultades que les corresponden, sitúan en primera línea los efectos particularmente disfuncionales que se derivan de la persistente demora en su renovación. Por otro, en clave propositiva, las medidas de optimización que se pretenden formular con la finalidad de reconducir la insatisfactoria situación existente, parten de la regulación constitucional vigente y concentran su atención en el ámbito legislativo/reglamentario, explorando espacios para introducir previsiones más idóneas de cara a superar el estancamiento observado. Consecuentemente, se elude ampliar el foco analítico hacia la consideración de la eventual pertinencia de reformar las previsiones constitucionales que regulan el tema⁴.

II. EL SENTIDO DE LA DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES POR EL PARLAMENTO: APROXIMACIÓN TEÓRICA

Según se ha referido, la intervención de las Cámaras en los procesos electivos tiene como finalidad conferir legitimidad democrática mediata a unos órganos que, por definición, aparecen despojados de la misma. La relevancia de las funciones atribuidas –máximo garante de la Constitución, en el caso del TC y órgano de gobierno de la judicatura, por lo que respecta al CGPJ–, así como la naturaleza

³ El análisis de la designación de otros órganos de relevancia constitucional, así como de autoridades independientes por parte de las Cortes Generales es abordado en este mismo número por Cuenca Miranda, A. La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos.

⁴ A favor de la reforma constitucional se pronuncia, entre otros, Fernández Farreres, G. (2015). Sobre la designación de los magistrados constitucionales: Una propuesta de reforma constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional* (105).

contramayoritaria que los define, exige la participación de la representación popular de cara a dotar de una imprescindible legitimación de origen a su composición⁵. La apelación al circuito parlamentario en estos procesos de designación, por lo demás, se muestra como un lugar común en el derecho comparado (Servicio de Estudios del Tribunal Constitucional, 2001: 218). No obstante, debe enfatizarse que en el caso de España la participación de los órganos legislativos es especialmente intensa, confiriéndole un neto protagonismo en detrimento de la intervención de otras magistraturas estatales⁶. Así sucede con la designación de los magistrados del TC, al corresponder a las Cámaras 2/3 de los mismos (8 sobre un total de 12⁷), si bien alcanza su máximo exponente con los vocales del CGJP, los cuales son elegidos en su totalidad (20) en sede parlamentaria⁸.

El carácter novedoso de la función ejercida por las Cortes Generales en estos supuestos (Santaolalla López, F. 2010: 13) ha suscitado posicionamientos diversos en sede doctrinal, que han buscado caracterizarla en términos específicos, bien como expresión de la facultad de impulso político, bien como una manifestación de las

⁵ Indudablemente, el mecanismo de designación también proyecta sus efectos sobre la legitimidad de ejercicio. Ésta, por lo demás, se refuerza ulteriormente mediante la garantía esencial de la vinculación exclusiva a la Constitución y la ley de los miembros de los órganos referidos en el ejercicio de sus funciones. Derivadas inmediatas de tal principio son las garantías de independencia, imparcialidad e inamovilidad. Asimismo, debemos recordar que tanto los magistrados del TC como los vocales del CGPJ gozan de las prerrogativas de la inviolabilidad, por las afirmaciones vertidas en el ejercicio de sus funciones y el aforamiento penal, que atribuye a la Sala Segunda del Tribunal Supremo su enjuiciamiento.

⁶ En el caso de Alemania, la elección de los doce magistrados que componen el Tribunal Constitucional Federal corresponde, por mitades, al Bundestag y el Bundesrat (artículo 94.1 de la Constitución).

⁷ Sin perder de vista que de los 4 restantes corresponde al Gobierno la designación de 2 magistrados, con lo que la lógica mayoritaria se muestra inapelable.

⁸ Este *modus operandi*, vigente en España desde la aprobación de la LOPJ acaecida en 1985 (LO 6/1985), no sólo ha suscitado la insatisfacción de la magistratura desde su implantación. Asimismo, se aparta de los estándares europeos relativos a los Consejos Judiciales, los cuales prevén que al menos la mitad de sus componentes sean elegidos por los propios jueces. La atribución de dicha facultad exclusivamente a la representación popular es objeto de valoración negativa en sede europea, considerándose que la misma trae consigo un riesgo evidente de politización de tales órganos. Sobre el caso del CGPJ y su problemática en clave europea, vid Carmona Contreras, A. (2022), *Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial: un análisis en perspectiva europea*. *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, (70/1), pp. 148-151.

competencias de control (Pauner Chulví, C., 2010: 55-56). En cualquier caso, más allá de la discusión conceptual en clave teórica, desde una perspectiva sustancial, consideramos prioritario hacer hincapié en que el efecto legitimador anudado al ejercicio de la función atribuida requiere, como premisa inexcusable para su logro, el establecimiento de una serie de exigencias específicas, a saber, (1) la previsión de mayorías reforzadas para la elección de candidatos de los órganos en cuestión; (2) el requisito de una relevante cualificación profesional a los mismos; así como (3) fijar una duración del mandato desvinculada de los concretos ciclos parlamentarios (legislatura) y de una directa influencia política en las designaciones.

Empezando por el requerimiento de mayoría cualificada en las Cámaras no cabe duda de que la misma responde a una lógica de carácter integrador, gracias a la cual se da pie a que, para la designación de los componentes de estos órganos, se tenga en cuenta no sólo el binomio mayoría parlamentaria-gobierno sino que, asimismo, se atienda a las minorías. De este modo, la lógica pluralista que caracteriza al Parlamento se manifiesta en estos procesos electivos con una intensidad cualificada, siendo susceptible de considerarse «como ocasión para renovar el consenso constitucional» (Tomás y Valiente, F., 2006: 34). En el caso de España, no sólo la Constitución sigue claramente esta orientación, requiriendo recabar el voto favorable de 3/5 en ambas Cámaras, esto es, la misma que se exige para llevar a cabo el procedimiento de reforma parcial de la Constitución del artículo 167, tanto para la elección de los magistrados del TC (artículo 159.3 CE) como de los ocho vocales del CGPJ de extracción parlamentaria (artículo 122.3 CE). Una aproximación idéntica se constata también en sede legislativa, según se desprende de lo previsto en el caso de los doce vocales del Consejo de origen judicial (artículo 567.2 LOPJ), del Defensor del Pueblo (artículo 2.4 LODP⁹) o de los consejeros

⁹ En el apartado 5 de ese mismo precepto se introduce una previsión que rebaja la exigencia inicial de mayoría de 3/5 para el supuesto en que no se alcanzara la misma en ambas cámaras. Constatada tal situación, se devuelve la palabra a la Comisión mixta competente, que celebrará una nueva sesión, quedando constreñida «en el plazo máximo de un mes, a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, la designación quedará realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado».

del Tribunal de Cuentas (artículo 30.1 LOTCu), debiendo contar en ambos casos con la referida mayoría de 3/5.

La idea de fondo que inspira esta exigencia apunta a la necesidad de alcanzar un consenso de amplio calado más allá de la mayoría simple –norma general que rige el funcionamiento del sistema democrático– entre los grupos con representación parlamentaria que conduzca a designar a los candidatos que, cumpliendo con los requisitos objetivos de cualificación profesional establecidos, generen un grado de adhesión más elevado. De este modo, se cierra el paso a que la fuerza mayoritaria en el Parlamento se reserve todos los puestos en liza, asegurando la composición suprapartidista de los órganos en cuestión (Santaolalla López, F., 2010: 24-25). Asimismo, no cabe perder de vista que la intervención parlamentaria en estos procesos de designación incorpora la ventaja de establecer un vínculo entre la composición de los órganos constitucionales y las contingentes mayorías sociales, así como con la cambiante percepción social de los valores, lo cual abre la puerta a la recepción de «sensibilidades jurídicas legítimas y distintas» (Fernández-Miranda Campoamor, A., 2010: 54-55).

Como contrapartida a tal aproximación, ha de situarse en primer término el peligro evidente de politización que se desprende del mecanismo parlamentario de designación de estos órganos. Un peligro que desde el cambio del sistema de elección de los vocales de extracción judicial del Consejo introducido por la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en 1985 quedó claramente en evidencia y del que el Tribunal Constitucional tomó buena nota en su sentencia 108/1986. En dicha resolución, el máximo intérprete de la Constitución lleva a cabo una directa apelación a la mayoría cualificada como cláusula de garantía que permite la presencia en el Consejo de las diversas sensibilidades existentes en el seno de la carrera judicial, también cuando son las Cámaras y no los jueces quienes seleccionan a estos vocales. A modo de contrapunto, sin embargo, el TC formula una seria llamada de atención a la representación parlamentaria, afirmando lo siguiente:

«Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios

admisibles en otros terrenos, pero no en éste, *atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos*» (la cursiva es nuestra).

Tal modo de proceder, sigue razonando el Alto Tribunal, sería expresión directa de la lógica que inspira el funcionamiento del Estado de partidos existente en nuestro sistema democrático. No obstante, la aceptación de dicha lógica no implica que ésta carezca de límites. Tampoco, que pueda operar siempre y en todo caso, determinando per se el ejercicio de todas las funciones atribuidas a la representación parlamentaria sin excepción alguna. Es este razonamiento admonitorio el que permite al Tribunal afirmar que resulta obligado *«mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial»* (la cursiva vuelve a ser nuestra). No se engaña, pues, el TC sobre el riesgo inherente a la completa parlamentarización del sistema de designación de vocales del CGPJ introducido por la reforma legislativa, «que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la norma constitucional». Es ciertamente tal posibilidad la que le conduce a afirmar que sería aconsejable «su sustitución». Y a pesar de ello, el TC considera, sin embargo, que la hipótesis de que la distorsión aludida se produzca, en sí misma, «no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución». Así pues, con las cautelas señaladas y sin perder de vista el obligado sometimiento del mecanismo de designación parlamentaria a la comprensión expuesta (sic, como manifestación de un consenso reforzado de naturaleza suprapartidista) es posible salvar su constitucionalidad, neutralizando el riesgo de politización que el mismo trae consigo.

Directamente vinculada con la exigencia de mayoría cualificada se muestra, por su parte, la previsión relativa a los requisitos profesionales que deben presentar los aspirantes a integrar dichos órganos. En el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional, se dispone que sean juristas de reconocida competencia con más de 15 años de experiencia profesional (artículo 159.2 CE). Una disposición idéntica encontramos en relación con los ocho vocales del

CGPJ de procedencia no judicial (artículo 122.3 CE). Marcando distancias con dichas exigencias, ese mismo precepto establece que los vocales de extracción judicial pueden ser elegidos entre «Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales». No obstante, debe aclararse que la genérica aproximación constitucional es objeto de una ulterior especificación por parte del artículo 578.3 de la LOPJ, en el que se vienen a introducir criterios tanto de excelencia profesional como de antigüedad en la carrera judicial de cara a determinar las condiciones de elegibilidad. Atendiendo a tal aproximación se prevé que la designación de estos vocales «deberá respetar, como mínimo, la siguiente proporción: tres Magistrados del Tribunal Supremo; tres Magistrados con más de veinticinco años de antigüedad en la carrera judicial y seis Jueces o Magistrados sin sujeción a antigüedad. Si no existieren candidatos a Vocales dentro de alguna de las mencionadas categorías, la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el orden establecido en este precepto».

Resulta, pues, que quienes están llamados a desempeñar tan relevantes funciones han de acreditar una indubitada excelencia profesional, lo que, al menos teóricamente, vendría a actuar como un elemento fundamental de cara a forjar el consenso necesario que permite la designación de las personas seleccionadas. Ciertamente, aunque la reconocida competencia es un concepto jurídico indeterminado susceptible de interpretaciones diversas, lo que en modo alguno es una mera cláusula formal o de estilo, desprovista de sentido jurídico y político que permita albergar a cualquier candidato con una trayectoria profesional respaldada por un mínimo de 15 años. Antes bien, estamos ante un requisito esencial que debe tomarse muy en serio de cara a salvaguardar el idóneo funcionamiento de dichos órganos (García Roca, F. J., 2012: 16-17).

Para poder dar efectivo cumplimiento a tal exigencia resulta necesario que se lleve a cabo la correspondiente tarea de verificación entre potenciales candidatos identificados por las fuerzas políticas. Desde tal perspectiva, deviene imprescindible llamar la atención (y más adelante volveremos a este tema) sobre la necesidad de establecer en sede parlamentaria un mecanismo de cooptación de candidatos atendiendo a criterios técnicos y profesionales, que sea de naturaleza pública y transparente y que vaya más allá de la exclusiva (y opaca)

voluntad discrecional que, como regla general, aplican los grupos parlamentarios (por cierto, extramuros de las Cámaras), únicos legitimados, según los reglamentos parlamentarios, para formular propuestas. Tomando como referencia las candidaturas que han superado tales exigencias objetivas, a continuación, el trámite de comparecencia parlamentaria debería orientarse no sólo a desarrollar la genérica valoración del currículum presentado, como sucede en la actualidad. Adicionalmente, habría de incorporar una dimensión específica en clave subjetiva, mediante la que calibrar concretamente la idoneidad profesional de la persona candidata para el desempeño de las tareas que corresponden a los órganos constitucionales en cuestión.

Lógicamente, el correcto desempeño de las funciones indicadas requiere la existencia un órgano dotado de la correspondiente competencia técnica. Algo que no sucede en nuestro ordenamiento, puesto que el trámite de comparecencia de los candidatos corresponde a la Comisión Consultiva de Nombramientos, en el caso del Congreso de los Diputados (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000) y a la de Nombramientos, en el Senado (artículo 185 RS), resultando que ambas están compuestas por los portavoces de los grupos parlamentarios. No se trata, pues, de instancias con un perfil especializado desde una perspectiva material sino, antes bien, de órganos que reiteran miméticamente la Junta de Portavoces. Esta solución de cuño genérico contrasta con la opción seguida en el caso del Defensor del Pueblo, habiéndose creado –tras la reforma en 1992 de su Ley Orgánica– una comisión mixta Congreso-Senado de relaciones con dicha institución¹⁰. Es precisamente ante dicha instancia que tiene lugar la comparecencia de los candidatos seleccionados para ocupar el cargo de Ombudsman.

Por su parte, la configuración del trámite en términos materiales tendría que incorporar una precisa orientación sustancial que

¹⁰ Resolución de las Mesas del Congreso de los diputados y del Senado sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, de 21 de abril de 1992 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 36, de 24 de abril de 1992), modificada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 25 de mayo de 2000 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 3, de 26 de mayo de 2000). Vid. en especial, el punto 4, en el que se regula la comparecencia de los candidatos ante dicha comisión.

permitiese constatar efectivamente la idoneidad para el cargo por parte de los candidatos propuestos. Lo que tampoco sucede si se atiende a la regulación reglamentaria, que se limita a señalar que, en una primera fase, las comisiones competentes examinarán los currícula de los candidatos, así como el cumplimiento de los 15 años de ejercicio profesional requeridos. Una vez superado este trámite de mera verificación mecánica, se da paso a la comparecencia personal, la cual, sin embargo, se perfila no como elemento preceptivo sino como una facultad de libre disposición por parte de las comisiones. En todo caso, cuando la decisión sea positiva¹¹ –y es precisamente la tendencia general que se afirma en la práctica–, la dinámica de las comparecencias muestra también en esta ocasión un perfil eminentemente formal, puesto que la actividad de las Comisiones se limita únicamente a solicitar a los candidatos «aclaraciones sobre cualquier extremo relacionado con su trayectoria profesional o académica o sobre sus méritos personales» (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, punto 3.5 y artículo 185.4 RS).

Lo insatisfactorio del control realizado, cuya intensidad cualitativa resulta decididamente escasa, cuando no inexistente, se sitúa en las antípodas del exhaustivo examen técnico y personal al que son sometidos en la comisión correspondiente del Senado de los Estados Unidos los candidatos propuestos por el Presidente¹². Vigorizar efectivamente la fiscalización en sede legislativa se muestra como

¹¹ El artículo 16.2 LOTC, tras la reforma operada por la LO 8/2010, incorpora la siguiente previsión: «Los candidatos propuestos por el Congreso y por el Senado deberán comparecer previamente ante las correspondientes Comisiones en los términos que dispongan los respectivos Reglamentos». Resulta patente que el deber formulado carece de eficacia inmediata, puesto que su ejercicio práctico se hace depender de lo previsto específicamente por los reglamentos parlamentarios.

¹² Se trata del mecanismo *advice and consent* para la designación de jueces del Tribunal Supremo. Correspondiendo al Presidente la nominación de candidatos es el Senado, quien a través del trámite de comparecencias, respalda o rechaza a las personas presentadas. Para ello, los candidatos se someten a un intenso escrutinio jurídico, debiendo responder a un exhaustivo cuestionario sobre temas de relevancia constitucional. De este modo, no sólo queda en evidencia la orientación ideológica del candidato, algo que ya de entrada es conocido, sino también su capacidad técnica para desempeñar las funciones de juez constitucional. Para un completo análisis, señalando la evolución experimentada por el mecanismo citado, vid. Wilt, M. W. (2019). ‘It Wasn’t Supposed to Be Easy’: What the Founders Originally Intended for the Senate’s ‘Advice and Consent’ Role for Supreme Court Confirmation Processes, *Channels: Where Disciplines Meet* (4: N. 1, Article 1).

un elemento que exige ser tomado en consideración, superando la precariedad concurrente en la actualidad.

Cierra el elenco de exigencias normativas previstas la referida a la duración del mandato que, según ya se ha indicado, debe situarse más allá del ciclo parlamentario, sin que coincida el momento de la renovación con el de las legislaturas¹³. De esta forma, se instaura una dinámica funcional en el seno de los órganos constitucionales que no resulta acompasada a la contingente mayoría parlamentaria resultante de las elecciones celebradas. En el caso del Tribunal Constitucional son nueve los años previstos para el mandato de sus magistrados, si bien se introduce un sistema de renovación parcial por tercios cada tres años (artículo 159.3 CE)¹⁴. Más breve es la duración del mandato de los vocales del CGPJ, establecido en cinco años, produciéndose la renovación de la totalidad de sus componentes¹⁵. En teoría, pues, ante la finalización de los períodos establecidos lo que procede es dar cumplimiento a la obligación constitucional de renovación. A tal efecto, y para facilitar que ésta se produzca en plazo, tanto la LOTC como la LOPJ establecen mecanismos específicos de preaviso

¹³ El carácter vitalicio del mandato de los jueces del Tribunal Supremo norteamericano constituye la máxima expresión de esta voluntad de escisión entre el circuito político y el ejercicio de la función de control de constitucionalidad.

¹⁴ El sistema de renovación por tercios ha sido objeto de aceradas críticas, señalando sus efectos perversos sobre la institución. Cfr por todos, Cruz Villalón, P. (2009). El estado del Tribunal Constitucional, *Claves de la razón práctica*, (191), 10, quien lo considera un «error colosal del constituyente». Dos son las razones aducidas para justificar tal percepción negativa: por un lado, en clave funcional, se recuerda que «la vida de los tribunales requiere un continuum». Por otro, desde una perspectiva coyuntural, esta opción hace «demasiado visibles los períodos de renovación», dando pie al establecimiento de un vínculo o correlación con las legislaturas.

¹⁵ La reforma llevada a cabo por la LO 4/2013, introdujo la hipótesis de la renovación parcial del Consejo, al establecer la nueva redacción del artículo 570.1 LPOJ lo siguiente: «Si el día de la sesión constitutiva del nuevo Consejo General del Poder Judicial no hubiere alguna de las Cámaras procedido aún a la elección de los Vocales cuya designación le corresponda, se constituirá el Consejo General del Poder Judicial con los diez Vocales designados por la otra Cámara y con los Vocales del Consejo saliente que hubieren sido designados en su momento por la Cámara que haya incumplido el plazo de designación, pudiendo desde entonces ejercer todas sus atribuciones». En función de lo previsto, se abre la puerta a la posibilidad de que en el seno del Consejo coexista un 50% de vocales con el mandato prorrogado junto al otro 50% que cuentan con el aval recibido por la Cámara correspondiente. Señalando la dudosa constitucionalidad de este modus operandi, lo cierto es que la disposición referida permanece inédita, puesto que nunca se ha verificado en la práctica el supuesto contemplado.

sustancialmente similares cuyos destinatarios son las instituciones responsables de designar a los nuevos miembros. En el caso del Tribunal Constitucional se dispone (artículo 17.1 LOTC) que «(A)ntes de los cuatro meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos, el Presidente del Tribunal solicitará de los Presidentes de los órganos que han de hacer las propuestas para la designación de los nuevos Magistrados, que inicien el procedimiento para ello». Por su parte, en lo que respecta al CGPJ, tras explicitar el deber de los Presidentes de las Cámaras, constriéndolos a «adoptar las medidas necesarias para que la renovación del Consejo se produzca en plazo» (artículo 568.1 LOPJ), a continuación, se incorpora un mecanismo de preaviso. Como en el supuesto del TC, éste se activa cuatro meses antes de la expiración del mandato de los vocales. Para los de extracción judicial, se contempla la obligación específica del Presidente del Consejo de remitir a los de las cámaras «los datos del escalafón y del Registro de Asociaciones judiciales obrantes en dicha fecha en el Consejo», así como la de dar apertura al «plazo de presentación de candidaturas» (artículo 568.2 LOPJ).

Expuesta la regulación de la cuestión por la normativa correspondiente, una mirada a la realidad circundante pone de manifiesto que la efectividad de tales preavisos se muestra sencillamente nula, ya que, una vez recibidas las correspondientes comunicaciones en sede parlamentaria, los reglamentos de las Cámaras no establecen plazos concretos para iniciar los procedimientos de renovación. En efecto, las previsiones aplicables únicamente se refieren a que la Mesa del Congreso «a iniciativa propia o a instancia de los órganos o instituciones correspondientes, acordará *la apertura de un plazo* para la presentación de candidaturas» (Punto 2.1 de la Resolución de la Presidencia. La cursiva es nuestra)¹⁶. En el Senado, la tónica es similar, limitándose a disponer (artículo 184.1 RS) que «la Mesa de la Cámara acordará la apertura de un plazo para la presentación

¹⁶ En el caso del Senado, el artículo 184.1 de su Reglamento se expresa en términos similares, aunque desvinculando la decisión de la Mesa de la recepción de los avisos de los presidentes de los órganos referidos. El texto de la disposición es el siguiente: «Cuando el Senado, conforme a la Constitución o a las leyes, haya de efectuar la propuesta de nombramiento, la designación o la elección de personas para ocupar cargos públicos en órganos constitucionales y otros órganos estatales, la Mesa de la Cámara acordará la apertura de un plazo para la presentación de candidaturas».

de candidaturas». Así pues, la decisión esencial de la que depende la efectiva activación del procedimiento aparece rodeada de una total indeterminación por lo que a su exigencia temporal se refiere, quedando situada de este modo en el terreno de la absoluta discrecionalidad de los órganos competentes. A una conclusión idéntica se llega atendiendo a lo dispuesto en relación con la remisión al Pleno por parte de las comisiones de nombramientos de las listas de personas propuestas para ocupar los órganos constitucionales en cuestión, quedando establecido que éstas se elevarán una vez concluidas las comparencias, pero sin fijar un plazo a tal efecto.

Siendo este el marco normativo rector en sede parlamentaria no es de extrañar la existencia de previsiones legislativas (artículos 16.2 LOTC y 570.2 LOPJ) que, ante la probable eventualidad de que se produzcan retrasos en la renovación y precisamente para evitar los efectos negativos que desde una perspectiva funcional se derivan de la misma, optan por introducir la figura de la prórroga de los mandatos una vez caducados éstos y hasta tanto no se lleve a cabo aquélla. Como se verá más adelante, la constatación de la existencia –ciertamente no aislada– de prórrogas temporalmente muy abultadas tanto en el caso del Tribunal Constitucional como, sobre todo, del CGPJ¹⁷ va a traer consigo sendas reacciones legislativas dirigidas no a erradicar tal situación patológica sino, por el contrario, a tomar nota de la misma y proyectar sus efectos sobre la duración constitucionalmente prevista de los mandatos¹⁸, acortándolos en función de la demora producida en la renovación. De este modo, el período de mandato deja de ser un dato cierto y predeterminado en sede constitucional para pasar a adoptar, por disposición legislativa, una naturaleza indeterminada, cuya efectiva concreción se hace depender del momento en el que se lleve a cabo la operación renovadora. Una situación que, lejos de ser la excepción, se configura como regla en nuestro ordenamiento, ya

¹⁷ En julio de 2022 el retraso en su renovación presenta la cifra récord de 3 años y 7 meses, sin que, por lo demás, se vislumbre por parte del Partido Popular la voluntad de superar el prolongado bloqueo.

¹⁸ De modo específico, en relación con el órgano de Gobierno de los jueces, recientemente se ha añadido una relevante restricción de competencias cuyo ejercicio se impide mientras que se encuentre en situación de prórroga.

que lo habitual es que se produzcan retrasos¹⁹ y que, por lo tanto, los períodos de mandato se alarguen más allá de lo constitucionalmente previsto. Un estado de cosas que proyecta un indudable efecto lesivo sobre la legitimidad democrática de las instituciones afectadas.

III. LA INTERVENCIÓN EFECTIVA DEL PARLAMENTO EN LA DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES: CRÓNICA DE UNA GRAVE PATOLOGÍA

A través del recorrido analítico hasta aquí realizado, hemos tenido ocasión de exponer cuál es la configuración normativa del sistema de designación parlamentaria de los órganos constitucionales en nuestro ordenamiento. Un marco regulador que, desde una perspectiva teórica, según se ha expuesto reiteradamente, está pensado para designar para ocupar los cargos en liza a los juristas mejores y más cualificados técnicamente y que, asimismo, cuentan con el aval que se desprende del consenso reforzado existente entre las fuerzas parlamentarias y que desarrollarán su mandato durante el tiempo establecido por las disposiciones correspondientes. El examen acometido, empero, también ha brindado la oportunidad de identificar la existencia de una serie de elementos problemáticos que son consecuencia, bien de la insatisfactoria aplicación práctica de las previsiones reguladoras, de cuyo espíritu inspirador se apartan, bien de la en sí misma deficiente configuración de estas. A continuación, pues, el foco analítico se desplaza hacia esos elementos conflictivos, de los que se desprende la existencia de serias patologías que lastran la coherencia del sistema en su conjunto. Dos son los ámbitos objeto de atención preferente en relación con la anomalía institucional en la que nos encontramos instalados y que se hallan en su base: por un lado, la radical transformación de la exigencia de mayoría reforzada, abandonando su primigenio sentido constitucional. Por otro, y en directa conexión con lo anterior, la recurrente inobservancia de la renovación en plazo de las instituciones, así como las inadecuadas respuestas legislativas para superarla.

¹⁹ Baamonde Gómez, L. (2022). La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la «cesta institucional». *Revista De Derecho Político*, (113), ofrece una completa y actualizada crónica de los retrasos acumulados.

1. *Sobre la adulteración del significado de la mayoría cualificada y sus efectos*

En relación con la necesidad de alcanzar una mayoría de 3/5 para la designación de cargos, la experiencia práctica arroja dos derivadas, que están directamente relacionadas entre sí, pero que asumen un signo diverso. En efecto, desde una perspectiva activa, se constata que la tendencia predominante en los procedimientos electivos apunta hacia la existencia de un sistema de cuotas (*lotizzazione*). En virtud del mismo, se lleva a cabo un reparto de los cargos en cuestión que está en directa proporción a los escaños de las fuerzas políticas con representación en la Cámara (Presno Linera, M. A., 1999:133). En un ejercicio de realismo que tiene presente que los partidos son un elemento esencial de nuestro sistema democrático y que es consciente de la imposibilidad de ignorar los efectos derivados de tal condición, coincidimos con la apreciación que señala que «no es descabellado admitir la conveniencia de que tanto las corrientes de pensamiento mayoritarias como las minoritarias se encuentren representadas a la hora de la renovación de los órganos constitucionales de que se trata, en forma razonablemente correspondiente con su importancia social y por ende parlamentaria» (López Guerra, L., 2020: 82). Ahora bien, la aceptación genérica de que la designación de cargos es una manifestación inevitable de la dinámica entre mayorías y minorías (García Roca, F. J., 2012: 22) en modo alguno puede servir para justificar la específica modalidad que el fenómeno ha asumido en nuestro ordenamiento, configurándose como un reprochable reparto de cuotas de «unilateral disposición» (Fernández-Miranda Campoamor, A., 2010: 32). En función de tal *modus operandi* resulta que cada fuerza política cuyo concurso es determinante para la designación (la o las mayoritarias y el principal partido de la oposición) lleva a cabo a título individual una selección completamente libre de sus propios candidatos. Al no producirse vetos recíprocos, en un escenario de «voto con la nariz tapada» o «cita a ciegas» (Cruz Villalón, P., 2009: 10), puesto que las propuestas formuladas respectivamente se aceptan de forma incondicionada éstas salen adelante, contando con el respaldo de 3/5 por parte de los Plenos de las Cámaras. Actuando de tal manera, se produce una situación en la que no sólo desaparece la primigenia idea del consenso reforzado que está en la base del meca-

nismo de designación parlamentaria por mayoría cualificada diseñado por el constituyente. También, como inevitable efecto inducido, trae consigo la deformación del parlamentarismo (Alzaga Villaamil, O., 2003: 178-179).

A la luz de lo expuesto no cabe dudar sobre la necesidad de que los actores políticos abandonen tan perniciosa actitud. En aras de recuperar el sentido constitucional del mecanismo lo pertinente sería reactivar la lógica discursiva que permite forjar un amplio consenso también en el implantado –e inevitable– escenario del sistema de cuotas. Y para el caso de que no se logre dicho acuerdo, lo procedente como solución alternativa sería hacer un uso responsable de la facultad de veto (Aguar de Luque, L., 2010: 48) con respecto a aquellos candidatos que no muestran un nivel de excelencia profesional efectivamente adecuado al puesto por cubrir. Actuar de este modo, por lo demás, contribuiría de forma directa a favorecer la propuesta de personas respaldadas objetivamente por su calidad técnica y no sobre una exclusiva o predominante afinidad política. Tal desiderátum exigiría recuperar, como ha sido certeramente señalado, esa obligación teórica de los partidos de «votar de forma diferente, ..., con un ánimo diferente, pues no se trata de colocar a los propios peones por un procedimiento diferente, sino de renunciar a avanzar a los propios peones» (Cruz Villalón, P., 2009: 10).

La segunda de las derivadas patológicas que trae aparejada la exigencia de la mayoría hipercualificada nos sitúa en el ámbito de la pasividad o inacción política, esto es, en la constatación de la inexistencia de acuerdo para la renovación que se mantiene en el tiempo. A este respecto, el elemento determinante es que si alguna de las fuerzas políticas cuyo concurso es imprescindible para alcanzar la mayoría requerida elude cumplir el deber que le corresponde, se genera una situación de bloqueo en la renovación de muy difícil superación más allá del cambio de actitud de quien la provoca. Y es que tal modificación sólo se producirá atendiendo a pautas políticamente interesadas que redundan en beneficio de quien las sustenta. En efecto, mediando un contexto que es percibido como desfavorable para la fuerza obstruccionista, la inactividad mantenida tiende a manifestarse en la práctica como una estrategia de presión que busca mejorar la posición negociadora y condicionar la renovación a la consecución

de determinados objetivos políticos (López Guerra, L., 2020: 83). Asimismo, a la luz de la experiencia concurrente, resulta obvio que tal actitud pasiva no es sino la expresión de una voluntad cuya baza principal es simplemente dejar que el tiempo transcurra, prolongando la interinidad institucional en función de los propios intereses políticos. Sea como sea, esta sobrevenida y reprobable facultad de veto, que es fruto de una indudable deslealtad institucional, viene a reforzar a la oposición –que es quien la pone en práctica– en grado extremo (Santaolalla López, F., 2010: 26). Sencillamente, porque la ausencia de sanción jurídica frente a tal actitud de incumplimiento del deber constitucional determina que la mayoría reforzada en vez de funcionar como un acicate para lograr el imprescindible consenso, termine por convertirse en un instrumento de bloqueo que beneficia a quien no está dispuesto a lograrlo. Es precisamente tal situación la que se produce en el momento actual, dado que, ante la negativa del principal partido de la oposición arguyendo motivos que han ido variando a lo largo del tiempo, el CGPJ está próximo a cumplir cuatro años desde que el mandato de sus vocales caducó²⁰.

2. La inobservancia de la renovación en plazo o cómo afrontar tal situación recurriendo a previsiones normativas ineficaces y contraproducentes

Consecuencia inmediata e inevitable de la reseñada actitud obstruccionista es la imposibilidad de renovar los órganos constitucionales en plazo. Ante tal situación, que rebasa el ámbito de lo coyuntural para adquirir unos preocupantes tintes estructurales, la respuesta de nuestro ordenamiento ha venido de la mano de la previsión de la prórroga indefinida de los mandatos caducados. Sin negar las ventajas que la solución aporta, puesto que evita la parálisis

²⁰ Una situación de interinidad institucional que ha merecido las severas críticas de la Comisión Europea, según ha quedado recogido en los sucesivos Informes sobre el Estado de Derecho en España emitidos con carácter anual desde 2019. En los mismos, se llama la atención sobre la erosión que sobre la independencia judicial proyecta la no renovación del Consejo. Una valoración de signo eminentemente negativo en torno a tal situación ha sido emitida por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa. Sobre la percepción que este asunto genera en las instancias europeas referidas, vid Carmona Contreras, A. (2022), Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial: un análisis en perspectiva europea. *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, (70/1).

institucional que se derivaría de la imposibilidad de cubrir en plazo las vacantes producidas²¹ y, asimismo, ofrece un margen temporal para superar situaciones en las que el acuerdo entre las fuerzas políticas se perfila como especialmente complejo, lo cierto es que se observa una clara dinámica transformadora de su sentido²². En efecto, atendiendo a la experiencia concurrente en nuestro país, en donde la regla es la prórroga y la renovación en plazo la excepción, coincidimos con quien considera que esta se ha convertido «en una norma de cobertura para un claro rodeo a la ley, un verdadero fraude constitucional, que redundaría en el incumplimiento de los plazos de renovación» (García Roca, F. J., 2012: 8).

La respuesta normativa, sin embargo, para salir del bloqueo no va a centrar su objeto en abordar la raíz del problema, esto es, la no renovación en plazo, sino que, por el contrario, apunta hacia los efectos que se derivan del mismo. De este modo, cuando tal eventualidad se produce, la solución adoptada es alterar, reduciéndola, la duración del mandato. Ante la desvirtuación abusiva de las prórrogas, que se prolongan sin límite temporal, se opta por acortar el período de permanencia en el cargo, rebajándose del total del mismo el tiempo de retraso acumulado hasta producirse la renovación. Así lo estableció en primer lugar para el Tribunal Constitucional el artículo 16.5 in fine de su Ley Orgánica, tras la reforma introducida por la LOTC 8/2010. En dicho precepto se dispone lo siguiente: «Si hubiese retraso en la renovación por tercios de los Magistrados, a los nuevos que fuesen designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en

²¹ En Italia, la Constitución establece un período de mandato de nueve años para los jueces que integran la Corte Constitucional (artículo 135.2). Una vez finalizado el mismo, no cabe su prórroga, optándose por el cese en el cargo, así como en el ejercicio de las funciones (artículo 135.4). La eventualidad de que se produzcan vacantes hasta el nombramiento de los nuevos magistrados se solventa sobre la base de la genérica previsión contenida en el artículo 16.2 de la Ley que regula la Corte Constitucional (Legge n. 87, de 11 de marzo de 1953), en donde se establece la necesidad de un mínimo de once componentes para el funcionamiento de dicha institución.

²² La supresión del mecanismo de la prórroga es sostenido entre cierto sector de la doctrina, considerándola como la respuesta adecuada para reconducir los abusos producidos. En este sentido, vid. Santamaría Pastor, J. A. (2008). La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2008, (84).

la renovación»²³. Una solución similar fue asumida posteriormente para el CGPJ, a través de la modificación de la LOPJ llevada a cabo por la LO 4/2013, que introduce un nuevo artículo 570.3 que prevé que «el nombramiento de Vocales con posterioridad a la expiración del plazo concedido legalmente para su designación no supondrá, en ningún caso, la ampliación de la duración de su cargo más allá de los cinco años de mandato del Consejo General del Poder Judicial para el que hubieren sido designados».

Aunque tales reformas, cuya constitucionalidad suscita importantes dudas²⁴ al alterar en sede legislativa los períodos de mandato contemplados por la Norma Suprema, se alumbraron movidas por la finalidad de desincentivar el retraso en la renovación, resulta indudable que en la práctica han conducido a un resultado completamente opuesto al buscado. No sólo no han servido como «especial incentivo para que las fuerzas políticas procedan a la elección en tiempo» (Estrada Marún, J. A., 2015: 442) sino que, adicionalmente, han venido a avalar la práctica del «incumplimiento constitucional por defecto» (Pérez Royo, J., 2010: 83). Se ha producido, pues, un claro efecto boomerang que ha traído consigo perniciosos efectos, puesto que «asienta definitivamente como inevitable la prórroga indefinida del mandato, transforma el ser en deber ser, los retrasos y dilaciones estructurales en regla, recortando indebidamente el Mandato de los Jueces constitucionales siguientes, en vez de impedir los abusos» (García Roca, F. J., 2012: 9). Con lo que ello implica en términos de erosión de la legitimidad en el ejercicio de las funciones encomendadas (Cruz Villalón, P., 2021)²⁵, así como de perjuicio a la calidad

²³ Una solución similar se aplica en relación con las vacantes producidas por causas distintas a la de la expiración del periodo para el que se hicieron los nombramientos. El artículo referido dispone que éstas «serán cubiertas con arreglo al mismo procedimiento utilizado para la designación del Magistrado que hubiese causado vacante y por el tiempo que a éste restase».

²⁴ La doctrina muestra en relación con esta reforma opiniones discrepantes. Así se constata expresamente en las diversas valoraciones realizadas por los participantes en la encuesta dedicada a la renovación del Tribunal Constitucional por la revista *Teoría y realidad constitucional* en 2010.

²⁵ Porque, como sigue razonando dicho autor, «la legitimidad del juez constitucional tiene mucho que ver con la circunstancia de que cumpla escrupulosamente el periodo de tiempo para el que los legisladores han querido que esté ahí, en nuestro caso por nueve años completos, ni un día menos, pero también ni un día más».

democrática desde una perspectiva sistémica (Casas Baamonde, M. E., 2011: 2).

En el caso del CGPJ, por lo demás, ante la prolongada imposibilidad de llevar a cabo su renovación, hemos asistido recientemente a una primera reforma de la LOPJ que ha buscado superar el bloqueo a través de una sustancial merma de competencias operativa durante la fase de interinidad institucional que acompaña a la prórroga (LO 4/2021), pero que en un segundo momento (LO 8/2022), ha experimentado una importante modificación. La primera de las intervenciones normativas referidas apunta directamente en su Exposición de motivos a la laguna jurídica existente en nuestro ordenamiento, calificada como «déficit en el diseño constitucional», desprovisto de disposiciones que establezcan las funciones que son susceptibles de ser ejercidas por el CGPJ prorrogado. En este sentido, recurriendo a una lógica similar a la que se aplica en relación con otros órganos constitucionales (sic, el Gobierno), pero también realizando una apelación directa a su consideración «como medio para favorecer la renovación» se considera que en tal escenario sólo cabe seguir desarrollando aquellas facultades necesarias para garantizar su normal funcionamiento. Desde tal perspectiva, se suprimen del elenco de funciones atribuidas las siguientes: «Proponer el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo, de los Presidentes de las Audiencias, de los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional, de los Presidentes de Sala y los Magistrados del Tribunal Supremo o de los Magistrados del Tribunal Constitucional» (vid el nuevo artículo 570 bis de la LOPJ). El efecto práctico derivado de tal decisión no se hecho esperar y, lejos de servir como revulsivo para activar la renovación, ha proyectado los negativos efectos de la prórroga en la que se halla el Consejo también sobre las instancias contempladas. En efecto, a medida que han ido concluyendo los mandatos de los cargos indicados, las vacantes producidas no han podido ser cubiertas, con el consiguiente impacto negativo sobre el normal ejercicio de la función judicial.

Es precisamente en este contexto de propagación ad extra del bloqueo que aqueja al CGPJ en el que se inscribe la segunda de las reformas legislativas aludidas –la LO 8/2022– que, a la luz de su contenido, cabe calificar como contrarreforma. Estamos ante una

operación normativa cuyo objeto exclusivo es restituir al Consejo en funciones la facultad (excluida en la reforma precedente) de nombrar a los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponden. El trasfondo institucional que motiva la marcha atrás producida nos remite a junio de 2022, esto es, al momento preciso en que debía haberse producido la renovación de los cuatros magistrados del Alto Tribunal cuya designación se atribuye al Gobierno y al CGPJ. La consideración del persistente inmovilismo en torno a la renovación de este último, unida a la circunstancia de que la práctica siempre ha sido que la renovación del tercio de magistrados correspondientes a los órganos referidos se produzca de forma simultánea, operan como referentes para que el Preámbulo de la ley llame la atención sobre la situación que se produciría como consecuencia de la aplicación de la reforma operada por la LO 4/2021: «abocaría a esperar a la renovación del Consejo para dicha designación». En función de tal constatación y ante la evidencia del efecto nocivo que la misma proyectaría sobre el Tribunal Constitucional, que entraría en una incierta fase de interinidad, el Ejecutivo se decantó finalmente²⁶ por jugar la carta de la marcha atrás legislativa, justificándose expresamente como medio para «evitar esta situación, que puede causar dificultades en la renovación de los órganos constitucionales». Consecuentemente, se procede a modificar una vez más el artículo 570 LOPJ devolviendo de nuevo al Consejo en funciones la facultad apenas perdida. Adicionalmente, con la clara intención de esquivar una hipotética actitud obstruccionista por parte de dicho órgano, se introdujo en sede de tramitación parlamentaria, una enmienda que establece un término temporal preclusivo para la propuesta de nombramiento, el cual «tendrá que realizarse en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior» (nuevo artículo 599.1.1 LOPJ). Sobre la virtualidad práctica de tal previsión manifestamos nuestra reserva, dado que el establecimiento

²⁶ Inicialmente, el Gobierno manifestó su intención de nombrar a sus dos magistrados constitucionales, aun sin contar con el cupo correspondiente al Consejo. La viabilidad de esta opción, sin embargo, generó dudas en el seno del Tribunal, lo que trajo consigo un cambio de actitud y la exploración de otras alternativas que esquivaran el conflicto en ciernes. Sobre el estado de la cuestión, vid <https://elpais.com/espana/2022-06-02/el-gobierno-baraja-nombrar-a-dos-magistrados-del-tribunal-constitucional-aunque-no-se-renueve-el-poder-judicial.html>.

del deber no viene acompañado de la previsión de una correspondiente sanción derivada de su incumplimiento. De este modo, de constarse una conducta que ignorase a la necesaria lealtad institucional en el trámite de renovación, la previsión comentada no se perfila como remedio jurídico efectivo.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA: POSIBILIDADES Y LÍMITES

Concluido el recorrido analítico a través de la configuración del marco normativo que rige los procedimientos de renovación de los órganos constitucionales y atendiendo a su aplicación práctica, emerge con claridad la necesidad de recuperar el espíritu constitucional que justifica la intervención parlamentaria. En este sentido, vaya por delante que el único remedio realmente eficaz que permitiría superar las patologías existentes exigiría un radical cambio por parte de los actores responsables, asumiendo una actitud de lealtad institucional y claro compromiso con el cumplimiento de la Constitución. Huyendo de toda ingenuidad nos preguntamos, en unos términos eminentemente retóricos, si quien se beneficia de un sobrevenido –e irregular– poder de veto en la renovación de las más altas instituciones del Estado está dispuesto a privarse del mismo en aras del interés general, así como de la preservación de la calidad democrática del sistema. Pero aun siendo conscientes de la complejidad del tema y de su difícil resolución, la gravedad del deterioro institucional en el que nos encontramos se muestra como causa determinante que impulsa a formular una serie de propuestas de reforma que, sin alterar las disposiciones constitucionales, permitan introducir previsiones orientadas a reforzar efectivamente la legitimidad democrática de los procedimientos de selección, potenciando la calidad del control parlamentario y, asimismo, dotándolos de unas mayores dosis de efectividad práctica.

En primer lugar, con la finalidad de combatir el bloqueo en la renovación, así como la prolongación espuria de las prórrogas, los Reglamentos de las Cámaras²⁷ deberían fijar un plazo preceptivo dotado de automatismo para que, una vez recibida por las Presidencias

²⁷ En su discurso con motivo de la novena renovación parcial del Tribunal Constitucional (12 de enero de 2011), la Presidenta M. E. Casas llamaba la atención sobre la defi-

de las Cámaras la comunicación de sus homónimos del TC y el CGPJ sobre la expiración del mandato de sus componentes, se ponga en marcha el procedimiento (Pauner Chulvi, C., 2010: 158). Una medida similar sería pertinente en relación con la remisión al Pleno de las propuestas de candidatos elaboradas por las respectivas comisiones de nombramientos. Gracias a la introducción de tales previsiones se superaría la actual indefinición presente en la normativa que, como ya se ha indicado, no establece plazos ni para la presentación de candidaturas parlamentarias ni para su votación en el Pleno de las Cámaras. El resultado es que los procedimientos solo se activan en el momento en que los grupos parlamentarios han logrado ponerse de acuerdo.

En cuanto a la facultad de proposición de candidaturas planteamos la necesidad de introducir una sustancial modificación. Conscientes de que el asentado sistema de cuotas entre los partidos no es susceptible de ser erradicado y de que la última palabra en la designación corresponde necesariamente al Pleno de las Cámaras, sin embargo, sería pertinente diseñar un sistema selectivo en el que primen los criterios de excelencia profesional y especialización técnica. La normativa actual atribuye a los grupos parlamentarios en exclusiva la facultad de propuesta, vinculándola al cumplimiento de los genéricos requisitos previstos –juristas de reconocido prestigio y quince años de experiencia profesional–. Tan laxa aproximación permite un ejercicio opaco desprovisto de transparencia, que da pie a una discrecionalidad absoluta en la selección de los candidatos. Si a ello unimos la más que discreta tarea desarrollada por las comisiones de nombramientos en el trámite de comparecencia de los candidatos, limitándose a la mera verificación del cumplimiento de las exigencias referidas, se constata una vez más el rol eminentemente marginal desempeñado por el Parlamento, cuya función queda circunscrita al ámbito de la mera formalidad. Precisamente, para superar tales déficits y tomando como referencia el procedimiento para la propuesta de candidaturas por el Reino de España en la designación de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Real Decreto 972/2020, de 10 de noviembre) abogamos

ciente regulación contenida en los Reglamentos Parlamentarios, así como en la necesidad de su reforma.

por la introducir un procedimiento similar de convocatoria pública para la presentación de candidaturas tanto al TC como a los puestos del CGPJ de extracción parlamentaria, cuyas bases habrían de estar fijadas previamente por la Mesa de la Cámara y gozar de la publicidad correspondiente. En cuanto al contenido de dicha convocatoria es perfectamente asumible la regulación del Real Decreto aludido, en donde se exige, con carácter mínimo (artículo 3.2), la previsión de (a) los requisitos a cumplir; (b) los méritos que se tendrán en cuenta; (c) los criterios de valoración que se aplicarán y la forma de acreditarlos; así como (d) los criterios y la forma en que se realizarán las entrevistas a los candidatos. A una conclusión similar se llega en relación con los principios que han de informar el desarrollo de dicho procedimiento (artículo 7): mérito y capacidad, respeto de la igualdad de trato entre hombres y mujeres y no discriminación de personas con discapacidad.

Una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas entrarían en acción las comisiones de nombramientos, llamadas a realizar la correspondiente tarea de cribado que les permita seleccionar a las personas más idóneas para los cargos a cubrir. Es obvio que para llevar a cabo dicha labor se erige como condición necesaria contar con la debida especialización. En este sentido, hay que insistir en la necesidad de acometer una profunda reconfiguración de estas comisiones y no sólo por lo que a su composición se refiere, sino también en lo que respecta a su *modus operandi*, potenciando la dimensión deliberativa. No cabe duda de que de cara a verificar efectivamente la idoneidad de las solicitudes presentadas resultaría imprescindible que las mismas contasen con el auxilio de especialistas en la materia, tanto de cara a realizar una precisa valoración de los currícula presentados por los candidatos (tarea en buena medida objetivada en función de los específicos méritos contemplados en la convocatoria, así como de los criterios de valoración aplicables) como para calibrar el desarrollo técnico de las entrevistas personales²⁸. Una vez concluidas las comparecencias llega «el momento de la verdad», puesto que, tomando en consideración los resultados producidos en el trámite precedente, pero también atendiendo a sus propias preferencias, los

²⁸ Tal posibilidad está expresamente prevista en el artículo 6.4 del RD 972/2020, en donde se contempla la posibilidad de que el comité de selección recabe «el apoyo de los asesores que estime necesarios para la realización de entrevistas».

grupos parlamentarios deben proponer al Pleno una terna en la que se contenga cuáles son las candidaturas seleccionadas. A este respecto, hay que llamar la atención sobre una cuestión de capital importancia de cara a dotar de eficacia sustantiva al proceso selectivo. Si realmente se aspira a erradicar el actual sistema de reparto previo de los puestos a cubrir es imprescindible recuperar el margen decisonal del Pleno, remitiéndole no una propuesta cerrada de candidatos sino, antes bien, una lista abierta con respecto a la que la selección sea efectivamente posible.

Se puede afirmar, con toda la razón, que una transformación como la aquí propuesta merece la consideración de una suerte de misión imposible en el actual contexto político español. Esperar que los actores responsables que, ya sea por activa o por pasiva, utilizan los trámites parlamentarios de designación de los órganos constitucionales en interés propio estén dispuestos a renunciar a tales conductas y primar el interés institucional se muestra como un objetivo difícilmente alcanzable. Y aun así, la erosión que experimentan tanto la calidad democrática como la independencia de las más altas instituciones del Estado a resultas, entre otras, de tales conductas es un hecho objetivo constatado, cuya existencia ha sido apuntada sin ambages por parte de distintas instancias europeas. El caso del CGPJ se muestra especialmente clamoroso y ha suscitado las críticas más intensas, pero la patología existente es general y afecta a otros órganos constitucionales, también al TC. Los dictámenes aprobados por el Grupo de Estados contra la corrupción (Consejo de Europa) y más recientemente, los Informes sobre Estado de Derecho en España de la Comisión Europea han sido claros a este respecto, formulando no sólo un diagnóstico desfavorable en términos institucionales, sino también realizando serias llamadas de atención sobre la necesidad de corregir los déficits señalados.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (2010). Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (28), 16-90.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (2003). Sobre la composición del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (10-11), 149-180.

- AA. VV. (2010). Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (28), 16-90.
- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2022). La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la «cesta institucional». *Revista De Derecho Político*, (113), 71-93.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2022). Democracia, Estado de Derecho e independencia judicial en España: un análisis en perspectiva europea. *Estudios de Deusto*. *Revista de Derecho Público*, (70/1), 140-157.
- CASAS BAAMONDE, M. E. (2011). Discurso en el acto de la novena renovación del Tribunal Constitucional, Madrid, 8 de enero de 2011, <https://www.tribunalconstitucional.es/ActividadesDocumentos/2011-01-12-00-00/DiscursoPresidenta.pdf>.
- CRUZ VILLALÓN, P.:
- (2009). El estado del Tribunal Constitucional, *Claves de la razón práctica*, (191), 4-13.
 - (2021). Memoria inquieta de cuatro décadas de justicia constitucional, <https://almacenederecho.org/memoria-inquieta-de-cuatro-decadas-de-justicia-constitucional>.
- ESTRADA MARÚN, J. A. (2014). La designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica. Tesis Doctoral. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19718>.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2015). Sobre la designación de los magistrados constitucionales: Una propuesta de reforma constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional*, (105), 13-49.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (2010). Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (28), 16-90.
- GARCÍA ROCA, F. J. (2012). Selección de los magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones, *Revista General de Derecho Constitucional*, (15), 1-41.
- LÓPEZ GUERRA, L. (2020). Vexata quaestio: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales. *Revista De Las Cortes Generales*, (108), 71-104.
- PAUNER CHULVÍ, C. (2010). Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos, en SANTAOLALLA LÓPEZ, F. – PAUNER CHULVÍ, C. (2010). *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, CEPC.
- PÉREZ ROYO, J. (2010). Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, *Teoría y realidad constitucional*, (28), 16-90.

- PRESNO LINERA, M. A. (1999). Cuotas de partido, sistemas de botín y clientelismo político. *Revista Jurídica de Asturias*, 1999, (23), 131-148.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2008). La prerrogativa de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2008, (84), 11-26.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2010). Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho, en SANTAOLALLA LÓPEZ, F. – PAUNER CHULVI, C. *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, CEPC.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (2005). 1986. Discurso con ocasión de la renovación del Tribunal en 1989, 23 de febrero de 1989, en AA. VV. (2006). *Tribunal Constitucional. Discursos de sus Presidentes (1980-2005)*, Madrid, Tribunal Constitucional.
- WILT, M. W. (2019). «'It Wasn't Supposed to Be Easy': What the Founders Originally Intended for the Senate's 'Advice and Consent' Role for Supreme Court Confirmation Processes», *Channels: Where Disciplines Meet* (4: N. 1, Article 1), 1-32.

LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE CARGOS PÚBLICOS

PARLIAMENTARY INVOLVEMENT IN PUBLIC POSITIONS APPOINTMENTS

Alfonso CUENCA MIRANDA
Letrado de las Cortes Generales
Doctor en Derecho
<https://orcid.org/0000-0002-6329-2712>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

Entre las funciones más novedosas desarrolladas por los parlamentos se encuentra su intervención en la designación de autoridades y cargos públicos, participación que se justifica por el otorgamiento de legitimación democrática a los designados, en el ejercicio de la función de control y como manifestación de la dirección política como misión de las asambleas. En España, la intervención parlamentaria se prevé por la Constitución para determinados órganos constitucionales o de relevancia constitucional, intervención que en la práctica ha suscitado como principal problema el de los bloqueos operantes en la renovación de los mismos. Por otra parte, existe otra serie de supuestos muy heterogéneos establecidos más recientemente por diversas leyes en las que se prevén muy distintos grados de intervención del Congreso de los Diputados o de ambas Cámaras.

Palabras clave: Parlamento, designación de cargos públicos, función de dirección política, órganos constitucionales, bloqueos, autoridades independientes.

ABSTRACT

Among the most novel functions developed by parliaments is their intervention in the appointment of authorities and public offices, a participation that

is justified by the granting of democratic legitimacy to those appointed, in the exercise of the function of control and as a manifestation of the political direction as a mission of the assemblies. In Spain, parliamentary intervention is provided for by the Constitution for certain constitutional bodies or bodies of constitutional relevance, intervention which in practice has given rise to the main problem of blockages in the renewal of the same. On the other hand, there is another series of very heterogeneous cases established more recently by various laws in which very different degrees of intervention of the Congress of Deputies or of both Chambers are foreseen.

Keywords: Parliament, appointment of public officials, political leadership function, constitutional bodies, blockades, independent authorities.

SUMARIO: I. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES: NATURALEZA Y TIPOS. II. SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN DE INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES O DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, TRIBUNAL DE CUENTAS Y DEFENSOR DEL PUEBLO. III. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE OTROS CARGOS PÚBLICOS Y AUTORIDADES INDEPENDIENTES. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES: NATURALEZA Y TIPOS

En la mayoría de sistemas comparados, con diferente intensidad según los países que se tomen como referencia, el parlamento interviene en la integración de órganos constitucionales y en la designación de autoridades¹. Las razones de dicha intervención han sido abordadas por la doctrina, destacando al respecto tres principales (de carácter no necesariamente excluyente)². Así, de un lado, se señala la necesidad, o al menos la conveniencia, de que la integración de órganos de indudable relevancia en el arquitrabe político-constitucional de un país, cuente con la legitimación democrática, siquiera indirecta, que supone la intervención en su designación del órgano representativo por antonomasia del titular de la soberanía. Se trataría, pues, de conferir una irradiación democrática a la composición de tales órganos. En segundo término, se indica que la intervención del parlamento en la designación de autoridades o miembros de tales órganos supone una manifestación más de la potestad o facultad de control que corresponde a las Cámaras, función ésta (junto con la legislativa y la presupuestaria) incardinada dentro de las competencias clásicas de todo parlamento, y que ha ido cobrando importancia creciente en los últimos años hasta el punto de ser considerada por numerosos autores como la función más relevante entre las desempeñadas hoy en día por las asambleas parlamentarias. Por último, se indica también que la intervención parlamentaria referida supone una manifestación relevante de la función de dirección política (o *indirizzo*, en la terminología clásica italiana), de tal modo que con su actuación en el proceso de designación de los miembros de órganos

¹ Véase García Costa, F. M. «Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades», en *Criterio Jurídico*. Santiago de Cali, vol. 9, nº 2, pp. 63-80.

² Véase Pauner Chulvi, C. «Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos», en Santaolalla López, F. et Pauner Chulvi, C. *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2010, pp. 57-58; Santaolalla Lopez, F. *Derecho parlamentario español*. 2ª ed. revisada, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 425 y ss; Tudela Aranda, J. «Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones», en Corona Ferrero, J. M., Sáenz Pérez, A. et Souto Galván, M. *El reglamento parlamentario. Propuestas de reforma*. Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 422 y ss.

constitucionales y autoridades públicas el Parlamento estaría «condicionando» la actuación futura de tales órganos, al haber seleccionado candidatos con perfiles determinados, todo ello sin merma de la necesaria independencia de las instituciones integradas, por otra parte, constitucionalmente garantizada, incluso frente al propio parlamento.

La regulación de la necesaria participación (protagonista desde el punto de vista material en la mayoría de ocasiones) del parlamento en la designación de los miembros de determinados órganos constitucionales y autoridades administrativas independientes aparece regulada en una amplia variedad de normas, incluso de diferente rango. En primer lugar, ha de recordarse que, en los supuestos más relevantes, es la propia Constitución la que establece dicha intervención parlamentaria, regulando sus aspectos más destacados. Son los casos, en nuestro sistema, del Tribunal Constitucional (art. 159 CE) y del Consejo General del Poder Judicial (art. 122 CE), a los que habría de añadirse los del Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas (art. 136 CE), en los que la intervención parlamentaria en su designación aparece recogida de forma no expresa, sino implícita, en el texto constitucional.

En segundo término, los reglamentos parlamentarios también regulan la cuestión abordada (arts.204 a 206 del Reglamento del Congreso de los Diputados y arts. 184 a 186 del Reglamento del Senado). Dicha regulación reglamentaria se refiere principalmente a aspectos procedimentales, no conteniendo aspectos sustantivos, esto es, no establecen nuevos supuestos (cargos o autoridades concretas) o mayorías específicas para las designaciones en las que intervengan las Cámaras (al margen de los constitucional o legalmente establecidos). Y ello a pesar de que el art. 79.2 de la Constitución les habilite para ello, al establecer como posible excepción a la regla general de la mayoría simple para la toma de acuerdos parlamentarios, «las mayorías especiales que para la elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras». Por otra parte, en algunos casos, los preceptos reglamentarios han sido desarrollados o integrados para supuestos particulares con Normas aprobadas por las Mesas de las Cámaras o por Resoluciones de las respectivas presidencias. Así, entre otras, cabe mencionar a título ejemplificativo la Resolución de la Presidencia del Congreso, de 25 de mayo de 2000, relativa a la

intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado o la Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado, de 10 de julio de 2018, por la que se aprueban las normas para la renovación de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE.

En tercer término, también existen una variedad de leyes muy heterogéneas por las que se establece y atribuye a las Cámaras (o solo al Congreso de los Diputados en algunos casos) una intervención (de distintos grados o intensidad según los supuestos) en la designación de determinados cargos o autoridades: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España; Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal, Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado; Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Derechos Personales y garantía de los derechos digitales, etc...

Examinadas las fuentes en donde se contiene la regulación de la temática analizada (y dejando para más adelante alguna cuestión en relación con la regulación por vía legal de esta materia) cabe repasar someramente la tipología de la intervención parlamentaria pudiendo realizarse tal clasificación atendiendo a diversos criterios.

En primer lugar, si bien se analizará con mayor detalle en el presente artículo, constituyendo el cuerpo principal del mismo, baste adelantar que la intervención no es siempre idéntica, pudiendo hablarse al respecto de distintos grados o intensidades. En los supuestos, si pueden calificarse así, arquetípicos, como es el caso de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional ya señalados, la intervención parlamentaria equivale de facto al nombramiento material de los miembros de tales órganos, correspondiendo el formal al Rey. En otros casos no corresponde a la/s Cámara/s el nombramiento, sino que se les atribuye una suerte de derecho de veto sobre el candidato propuesto por el Gobierno, el cual transcurrido un plazo sin formularse aquel se entenderá confirmado. En otros supuestos corresponderá a la Cámara (en estos casos sólo interviene el Congreso de los Diputados) el ratificar o aprobar la propuesta realizada por el

Gobierno. Finalmente, en otros casos es la Comisión competente del Congreso la que examinará la idoneidad y/o la presencia de un conflicto de intereses en los candidatos propuestos por el ejecutivo.

Como segundo criterio clasificatorio, atendiendo al tipo de órgano integrado por la intervención parlamentaria, cabe distinguir: a) Órganos constitucionales o de relevancia constitucional: los ya señalados Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo; b) Órganos sui generis, en tanto de naturaleza especial, como es el caso de designación de los vocales catedráticos de la Junta Electoral Central; c) Órganos ubicados en la órbita del ejecutivo, administraciones independientes y otros, cabiendo señalar entre los mismos: Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, Consejo de Seguridad Nuclear, Presidencia, Adjunto y determinados miembros del Consejo Consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos, Observatorio de la Vida Militar, Presidente del Consejo de Estado, Fiscal General del Estado, Gobernador del Banco de España, Autoridad Fiscal Independiente... En este tercer grupo, como puede observarse, se engloban supuestos muy variados, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

En tercer término, atendiendo al órgano (parlamentario) «designante», cabe distinguir diversos supuestos. a) Así, en primer lugar, los casos en los que es el Pleno el órgano interviniente, normalmente en último lugar tras la Comisión de Nombramientos³, correspondiendo a aquél el nombramiento material. Son los supuestos de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional ya aludidos; b) Por otra parte, nos encontramos con los supuestos en los que la intervención parlamentaria es monopolizada por la Comisión competente por razón de la materia: así, por ejemplo, la de Transición Ecológica en el caso de los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear o la de Justicia en el del Fiscal General de Estado; c) En tercer lugar, cabe señalar los supuestos, más excepcionales, en los que la intervención parlamentaria corresponde a la Mesa de la Cámara: son los casos de la designación de los vocales-catedráticos de la Junta Electoral Central, designados por la Mesa del Congreso, y del representante

³ Salvo en el caso del Defensor del Pueblo y sus adjuntos en los que interviene la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo.

del Senado (senador) miembro del Consejo Consultivo de la Agencia de Protección de Datos, designado por la Mesa de la Cámara Alta. En relación con la cuestión ahora analizada, cabe indicar que la no intervención del Pleno, en especial en la designación de determinados cargos o autoridades podría plantear la crítica consistente en el cumplimiento sólo parcial de la ratio de conferir legitimidad democrática al órgano o autoridad designado, ya que es el Pleno el órgano que ostenta tal legitimidad en sentido completo al englobar la totalidad de la representación, mientras que de otros órganos como las Comisiones y, en especial, la Mesa de la Cámara (pues ni siquiera la componen miembros de todos los grupos parlamentarios, sino sólo de los mayoritarios), no puede predicarse idéntica conclusión)⁴.

II. SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN DE INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES O DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, TRIBUNAL DE CUENTAS Y DEFENSOR DEL PUEBLO

En primer término, cabe analizar agrupadamente la intervención parlamentaria en los casos en que la misma se establece, explícita o implícitamente, en la propia Constitución, ya que presentan una similar problemática. No por casualidad, ciertamente, toda vez que se trata de órganos de gran trascendencia en el funcionamiento del sistema político, como quedaría puesto de manifiesto por el hecho de que son aquellos en los que la Norma Fundamental establece tal intervención parlamentaria de forma obligada. En íntima conexión con ello, se trata de supuestos en los que el constituyente (o el legislador orgánico) requiere un consenso cualificado entre diversas fuerzas políticas para la designación, al exigirse mayorías especiales o cualificadas para la misma: 3/5 de los miembros de derecho de la Cámara respectiva. Las principales controversias que se han dado en

⁴ Por lo que respecta a las Comisiones, podría argumentarse que en el caso del ejercicio de la potestad legislativa las mismas están habilitadas para ejercerla en exclusiva (sin aprobación por el Pleno). Con todo, el argumento no es extrapolable al caso de las nominaciones, ya que la delegación legislativa plena en Comisiones tiene un fundamento constitucional (art. 75 CE), mientras que en el caso de aquéllas ninguna particularidad se prevé por la Norma Fundamental.

nuestro país en relación con las referidas designaciones derivan de tal exigencia: el bloqueo o falta de renovación en plazo y el escrutinio parlamentario en garantía de la calidad profesional de los candidatos y de su independencia respecto a los partidos políticos proponentes.

Por lo que respecta a la principal problemática que se ha producido (no solo en nuestro país) en relación con la intervención parlamentaria en la designación de tales órganos, esto es, la falta de renovación en plazo, y el bloqueo de la misma durante períodos más o menos prolongados, cabe recordar que el sistema español, como por lo demás es la tónica en el resto de sistemas comparados en casos similares, establece una mayoría cualificada para la designación, con el objetivo de que se trate de candidatos de consenso o, al menos, de nombramientos consensuados (ya que tales supuestos no son ni mucho menos coincidentes o sinónimos, tal y como ha demostrado la praxis de nuestro país). El objetivo del constituyente era, pues, garantizar que los nombramientos recayeran en personas que concitaran una valoración positiva respecto a su cualificación y prestigio profesionales y, por añadidura, huir de candidatos que pudieran suscitar reticencias por determinadas fuerzas políticas debido a la posesión de perfiles más marcadamente partidistas o extremistas. Como es sabido, desde hace unos años se asiste en nuestro país a amplios retrasos en las renovaciones de los órganos por falta de acuerdo político-parlamentario, retrasos que han ido prolongándose en su duración en las últimas renovaciones, afectando de modo principal al Consejo General del Poder Judicial y al Tribunal Constitucional, si bien otros como el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo no se han visto libres del mismo debido al fenómeno conocido como «cesta institucional»⁵, por el que los dos grandes partidos abordan conjuntamente las renovaciones de tales órganos, de cara a negociar agrupadamente todos los cargos (y ello a pesar de que la finalización de los mandatos no sean coincidentes). Dichos bloqueos han merecido una valoración negativa por parte de los ciudadanos, tanto en relación con los partidos políticos y la propia institución parlamentaria y, por

⁵ Véase García Roca, J. «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», en Pérez Tremps, P (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional*, Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007, p. 47.

añadida incluso, con las mismas instituciones a renovar, extendiéndose también a los candidatos finalmente designados, percibidos como prolongaciones de los primeros (se podría decir que llegan a pagar en muchas ocasiones «justos por pecadores»). Un fenómeno, por tanto, claramente pernicioso para nuestro sistema político, ya que contiene altas dosis de deslegitimación del mismo.

Frente a la problemática señalada, ha de subrayarse que remedios, fórmulas taumatúrgicas no existen, por desgracia. Con todo, podrían sopesarse algunas fórmulas alternativas que actuarían como paliativos, al menos, de los males detectados en la renovación de los órganos.

a) Uno de ellos es aceptar sin más lo que tenemos, yendo más allá en dicha dirección hasta sus últimas consecuencias. Así, cabría establecer una designación parlamentaria donde haya un reparto, incluso ya tasado jurídicamente, por cuotas entre partidos políticos, siguiendo una proporción estricta, por lo demás, algo no desconocido en nuestra praxis parlamentaria o mejor dicho en nuestra normativa parlamentaria, por cuanto que así se establece en relación con los vocales catedráticos de la Junta Electoral Central cuando no hay una propuesta conjunta por parte de los grupos parlamentarios. Recordemos que si en noventa días no se produce esa renovación es la propia Presidencia del Congreso de los Diputados la que elabora una lista adecuada a la proporcionalidad de los grupos en el Pleno del Congreso y a los candidatos propuestos por los mismos que es sometida a la Mesa. Este modelo podemos encontrarlo en el derecho comparado, con incluso algún aval normativo, como sucede en el caso de Portugal, siendo el vigente en la praxis en países muy cercanos como pueda ser el caso italiano o el caso alemán por vía más convencional o de acuerdo entre caballeros (o damas). En un principio, desde el punto de vista teórico no se trata del modelo más atractivo, pero puede que desde una consideración puramente realista o pragmática, bien pudiera ser el más factible, aunque, ante una eventual extrapolación a nuestro país hay que recordar que, con la doctrina del Tribunal Constitucional, establecida en la Sentencia 108/1986, articular ese sistema requeriría la propia reforma de la Constitución, dado que lo que señaló el máximo intérprete de la Norma Fundamental es precisamente que

el reparto por cuotas estrictas no cabía en el marco constitucional, siendo este, por tanto, un factor importante a tener en cuenta.

b) Otro paliativo podría ser la no *prorrogatio* del órgano cesante o de los miembros cesantes. Esta solución se establece también en el ordenamiento italiano. En relación con una posible traslación a nuestro ordenamiento, cabe recordar el interesantísimo debate sustanciado hace unos años entre Santamaría Pastor y Aguilar de Luque en donde se exponía muy clara y agudamente por ambos partícipes las ventajas e inconvenientes de dicha solución.

c) Una medida que podríamos llamar también paliativa y por la que se lograría, al menos, forzar una explicitación de la posición política, es el caso previsto en Alemania cuando transcurran dos meses desde el plazo establecido para renovar el Tribunal Constitucional. En dicho supuesto es el Tribunal Constitucional, a través de su presidente, el que, si hay una vacante, propone una terna de candidatos a las Cámaras. Cuando se trate de más de un puesto a cubrir, en este caso la propuesta es del doble de puestos a designar. Las Cámaras en cualquier caso tienen libertad para aceptar o no esa terna, pero el trámite previsto ya supone «poner a la Cámara o a las fuerzas políticas, entre la espada y la pared».

d) En relación con la cuestión acabada de señalar, otra solución es establecer un plazo preclusivo para la presentación de candidaturas y la obligación, por tanto, de iniciar además un procedimiento en un plazo determinado, arrancando, por tanto, el procedimiento. De alguna manera, *mutatis mutandi*, esa solución también se ha arbitrado en el caso portugués. Al igual que en el supuesto anterior, este remedio iría en la dirección de intentar forzar un acuerdo entre las fuerzas políticas de cara a la designación, obligando, al menos, a explicitar la posición política de éstas mediante una votación formal en la Cámara. En este sentido, el mecanismo descrito recordaría al presente también en otros ordenamientos. Es el caso, por ejemplo, aunque si bien con un objeto distinto, de la conocida como *motion to discharge* del parlamentarismo estadounidense⁶, por la que en los casos en los que un proyecto de ley quede «atascado» en Comisión (no infrecuente en el pasado debido al poder omnipotente de las mismas

⁶ Reglas XV y XVII, de la Cámara de Representantes y del Senado, respectivamente.

y, en particular, de sus presidentes) un senador o representante puede proponer al Pleno la consideración directa del mismo, obligando a los diferentes congresistas a explicitar su posición al respecto. Algo similar, como decimos, sucede en el caso portugués, al establecerse un plazo se obliga, al menos, a los grupos o fuerzas bloqueantes a explicitar su veto en una votación formal (con el eventual coste que ello puede tener de cara al electorado o a la opinión pública).

Por otra parte, cabe detenerse en el análisis de otro aspecto relevante en la intervención parlamentaria, justificadora en gran parte de esta, como es el del escrutinio que las mismas realizan o deben realizar respecto a los candidatos propuestos con el fin de garantizar su cualificación profesional y su independencia posterior en el ejercicio del cargo (al descartar a los candidatos con un marcado sesgo político o partidista). Nos referimos, claro, es a los *hearings* o comparecencias de los candidatos, realizadas, en el caso de los propuestos para integrar los órganos aquí abordados (con la excepción de los candidatos a Defensor del Pueblo y adjuntos), ante la Comisión Consultiva de Nombramientos, creadas en ambas Cámaras en el año 2000.

Ha de indicarse, en primer término, que dichas comparecencias no se encuentran generalizadas en el constitucionalismo comparado respecto de candidatos a órganos constitucionales, con excepción de los célebres *hearings* estadounidenses, siendo este el modelo en el que se inspirara el «legislador» español a comienzos del presente siglo. En Estados Unidos el sistema de *hearings* comenzó en 1925 a raíz de la nominación por el Presidente de un candidato (Fiske) inmerso en un escándalo de corrupción que salpicaba al propio Presidente. Desde entonces los candidatos a magistrados de la Corte Suprema comparecen en la Comisión de Asuntos Judiciales del Senado, dado que, como es sabido, esta Cámara es la que tiene que dar su confirmación (*advise and consent*) a los candidatos propuestos por el Presidente⁷. En Estados Unidos también está presente el elemento del

⁷ Como es sabido, el artículo 2, sección 2, apartado 2 de la Constitución estadounidense establece que el Presidente, «con el consejo y el consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, a los demás ministros públicos y cónsules, a los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuya designación no prevea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley». Para un estudio

consenso, en particular cuando la Cámara Alta está dominada por el partido de signo opuesto al del Presidente, e incluso hasta 2017, el consenso se requería en todo caso ya que la minoría podía obstruir las nominaciones presidenciales. En cualquier caso, ya desde antes de los recientes cambios, la finalidad principal de los *hearings* es sobre todo el escrutinio de la cualificación del candidato, y, en particular, de la ausencia de tacha de cualquier tipo en su expediente, realizándose una revisión en profundidad, incluso hasta extremos llamativos para una mentalidad ajena a la norteamericana, de los candidatos propuestos. Con todo, dos consideraciones deben hacerse respecto a la realidad estadounidense, que vendrían a desmentir en parte los tópicos con que a veces se contempla el instrumento de los *hearings* y, en general, de las nominaciones presidenciales. En primer lugar, ha de subrayarse que en la gran mayoría de casos los consensos requeridos han sido alcanzados, como vendría a poner de manifiesto el dato de que de las 165 nominaciones a magistrados de la Corte Suprema, realizadas por los sucesivos presidentes, 128 han sido confirmadas (en el período entre 1894 y 1968 solo en una ocasión el Senado rechazó al candidato presidencial). Por otra parte, no debe exagerarse (tampoco en España) el pretendido sesgo partidista de los nominados, como demostraría el dato de que la mayor parte de sentencias de la Corte Suprema se alcanzan por mayorías muy amplias, no faltando incluso en los llamados *big cases* el fenómeno de votaciones cruzadas (así, el resultado no es invariablemente 5-4 sino en muchos casos 7-2 ó 6-3). Existe un mayor consenso e independencia del que podría parecer, asistiéndose al fenómeno conocido en Estados Unidos como de «debi-da ingratitud». En relación con ello, cabe recordar la célebre anécdota Einshower-Warren. A Eindhoven se le preguntó cuando finalizó el mandato cuál había sido el mayor error de su presidencia y señaló: «Warren». El antiguo héroe de la II Guerra Mundial había designado a este último como magistrado de la Corte Suprema, un Warren que había sido previamente gobernador republicano de California, pero que en su actuación en la Corte Suprema ni mucho menos siguió lo que, en principio, el presidente republicano podía aventurar, quizá.

de la evolución de la praxis al respecto véase Gerhardt, M. J. *The federal Appointments Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Duke University Press, 2000.

En cualquier caso, la traslación al ordenamiento español del sistema de *hearings* no ha merecido una valoración positiva por la práctica totalidad de la doctrina. De este modo, se señala que en realidad las Cámaras no realizan un verdadero escrutinio de los candidatos, no entrándose a valorar la cualificación profesional de los mismos. Así, a título de ejemplo, se pone de manifiesto la escasa duración de las citadas comparecencias, en contraste, por ejemplo, con lo que sucede en Estados Unidos. La praxis (se señala) vendría a confirmar que el trámite de audiencia es eso, un mero trámite o formalidad a cumplir por unos candidatos aceptados por las dos fuerzas políticas mayoritarias, sin que el resultado final vaya a alterarse lo más mínimo. Al margen de este tipo de consideraciones, lo cierto es que los *hearings* no han alcanzado toda su potencialidad. Con todo, la traslación sin más de un instituto procedente de una cultura jurídica y política distinta como la norteamericana ha de tomarse con todas las cautelas. Así, baste recordar cómo en los *hearings* estadounidenses se realiza un escrutinio sobre la vida personal y también sobre las posiciones políticas de los candidatos, así como su opinión jurídica en relación con temas concretos. La cultura continental y, más particularmente, la española, en relación con la recusación y abstención, impediría, en principio, un *hearing* de ese tipo. Y eso hace ya que la posición de partida en España no pueda ser igual a la presente en Estados Unidos. O sea, o se cambia la cultura de la recusación-abstención (habría que sopesar los pros y contras), o en principio es muy difícil que el sistema de «audiencias» alcance toda su funcionalidad.

Finalmente, para terminar con este primer bloque de la exposición, cabe realizar un somero repaso de algunas cuestiones en relación con los procedimientos referidos en nuestro país. En primer término, huyendo de valoraciones excesivamente negativas o apocalípticas, hay que recordar cómo en numerosas ocasiones la virtualidad, la finalidad del trámite o de la intervención parlamentaria ha sido lograda. Así, cabe traer a colación cómo el Senado hace unos años verificó el incumplimiento por parte de un candidato de los requisitos exigidos para ser miembro del Tribunal Constitucional (en cuanto a los años de ejercicio profesional como jurista en activo) o, más recientemente, en relación con un candidato a consejero del Tribunal de Cuentas, al constatar el incumplimiento del requisito de no haber gestionado

caudales públicos en los dos años previos al nombramiento. Por lo que respecta a cuestiones de índole práctica, cabe señalar algunas de ellas que serían susceptibles de modificaciones futuras de cara a eliminar posibles problemas de aplicación. Nos referimos, por ejemplo, a la dificultad existente en la votación-designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial en relación con la composición paritaria de los candidatos finalmente elegidos, dificultad añadida por el hecho de que la votación tiene carácter secreto. También se ha señalado que el hecho de que no comparezcan los vocales de origen judicial en la Comisión de Nombramientos es algo en principio no entendible. Se había afirmado en su momento que quizá el respeto a la independencia judicial así lo aconsejaba, si bien no existen razones de peso para que dichas candidaturas no acudan a la Comisión de Nombramientos.

III. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA EN LA DESIGNACIÓN DE OTROS CARGOS PÚBLICOS Y AUTORIDADES INDEPENDIENTES

Junto a las «designaciones» parlamentarias recogidas en la Constitución, con posterioridad, diversas leyes, orgánicas y ordinarias han establecido la intervención de las Cámaras (o de una de ellas, normalmente la baja) en el proceso de designación de distintos cargos públicos. Sin perjuicio de lo que más adelante se desarrollará al respecto, baste señalar por el momento que es este un fenómeno creciente en los últimos años, «parlamentarizándose» la designación de un gran número de cargos situados en la órbita del ejecutivo. Se trata, en cualquier caso, de un elenco muy heterogéneo de supuestos, tanto por el tipo de autoridades o cargos sobre los que recae como en relación con el tipo o grado de intervención del Parlamento. Asimismo, cabe señalar que una nota común a los procedimientos señalados (con alguna excepción, no obstante) es que los candidatos comparecen ante la comisión competente del Congreso de los Diputados de cara a su escrutinio o examen. Realizaremos a continuación un breve excursus de los supuestos más relevantes que ejemplifican los distintos tipos (muy variados, insistimos) de intervención parlamentaria.

a) Junta Electoral Central

En primer término, cabe referirse a la designación de los cinco vocales catedráticos miembros de la Junta Electoral Central (art. 9 LOREG). Se trata de un supuesto que reviste caracteres muy peculiares. Así, la designación ha de realizarse a propuesta conjunta de los partidos (que no de los grupos parlamentarios) con representación en el Congreso de los Diputados, y, en el supuesto de que transcurran 90 días desde la sesión constitutiva del Congreso sin que se haya producido el nombramiento (o, lo que es igual, el acuerdo entre los partidos), será la Mesa de la Cámara (no el Pleno) la que designe a los vocales teniendo en cuenta la representación existente en la Cámara, esto es, con arreglo a criterios de proporcionalidad.

b) Consejo de Radiotelevisión Española

Los miembros del Consejo de Administración de RTVE son elegidos por las Cortes, seis por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado. La particularidad más acusada en este supuesto es que se requiere la mayoría de 2/3 partes de la Cámara respectiva para la elección de los consejeros⁸. Un amplio sector doctrinal ha señalado el difícil encaje constitucional que tiene precisamente el establecimiento de una mayoría cualificada como la señalada, toda vez que el art. 79 de la Constitución prevé que la regla general de la mayoría simple para las decisiones parlamentarias solo pueda excepcionarse ampliando dicha mayoría mediante ley orgánica o, en su caso, a través del reglamento parlamento correspondiente. En el caso señalado, es una ley ordinaria, la Ley 17/2006 (art. 11.3) la que establece dicha mayoría cualificada, que, además, bien pudiera calificarse como supermayoría (en la terminología estadounidense),

⁸ Otra particularidad del supuesto descrito viene dada por el hecho de que, de acuerdo con la ley referida, el presidente de la Corporación RTVE y del Consejo será designado por el Congreso (por mayoría también de 2/3) «de entre los diez consejeros electos», incluyendo por tanto a los cuatro designados por el Senado. A la indicada cabe añadir como peculiaridad adicional que reviste el supuesto analizado, la derivada del hecho de que la selección final de los candidatos a considerar por los Plenos de las cámaras se realiza tras la convocatoria de un concurso de méritos en los que un comité de expertos barema a los diferentes candidatos, cuya totalidad comparece ante la Comisión Mixta de RTVE, articulándose por tanto un procedimiento híbrido entre un concurso público-funcionario y una designación por parte de órganos políticos que no deja de encerrar innegables contradicciones y problemas prácticos.

toda vez que coincide con la exigida para los supuestos de reforma total o agravada de la propia Constitución (art. 168 CE).

c) Consejo de Seguridad Nuclear/Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia

Otra modalidad de intervención parlamentaria es la establecida en relación con los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear (art. 5 de la Ley 15/1980, de 22 de abril) y de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (art. 15 de la Ley 3/2013, de 4 de junio). En ambos casos, la designación corresponde al Gobierno y la intervención parlamentaria se concreta en una suerte de derecho de veto sobre el candidato propuesto por el ejecutivo, veto que corresponde a la comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia (ante la que se producirá la comparecencia del candidato respectivo). Así, se señala que, si en el plazo de un mes natural desde la recepción de la comunicación de la propuesta la Comisión correspondiente no veta el nombramiento por mayoría de 3/5, en el caso de los miembros del CSN, o por mayoría absoluta, en el supuesto de los miembros de la CNMC, el candidato propuesto se entenderá aceptado. Nótese que en ambas regulaciones legales se establece la misma fórmula en el sentido de que la comisión, en el plazo indicado, «manifestará su aceptación o veto razonado», si bien se añade la posibilidad de que la Comisión no se pronuncie en absoluto al indicarse que transcurrido el plazo sin manifestación expresa del Congreso se entenderán aceptados los correspondientes nombramientos.

La virtualidad del procedimiento descrito recuerda en gran medida al mecanismo empleado en Estados Unidos para la aprobación de la denominada legislación delegada por parte del ejecutivo federal (también en otros casos, como sucede en relación con determinados tratados de comercio). Así, en cuestiones en las que se parte de la consideración de que el ejecutivo goza de una mejor posición para valorar o regular una materia, o en las que la intervención normativa se requiere de manera celeré o incluso, en las que se considera que la decisión ha de quedar alejada de la contienda partidista parlamentaria, la intervención parlamentaria se circunscribe a la posibilidad de oponer su veto a la normación o actuación del ejecutivo en un

determinado plazo, transcurrido el cual sin manifestación de alguna de las Cámaras, se entenderá plenamente vigente de forma indefinida.

En los casos descritos de nuestro ordenamiento, el legislador ha optado por atribuir a la Cámara, no una potestad de nombramiento, sino una de veto, en la línea acabada de señalar. Así, basta con que el candidato propuesto por el Gobierno no suscite el rechazo de un sector significativamente mayoritario de la Comisión para que el nombramiento salga adelante. Se trataría de evitar así candidatos que merecieran una oposición consensuada (que no nombramiento). En principio, parece respetarse el tenor del art. 79.2 CE, ya que cabría admitir que la intervención parlamentaria se «concretase» en el silencio de la misma (lo cual no deja de ser ciertamente algo contradictorio). Con todo, con una interpretación literal de los preceptos legales señalados ha de señalarse que podrían darse supuestos problemáticos (incluso de compatibilidad con el art. 79.2 CE), o cuando menos llamativos, especialmente en el caso del Consejo de Seguridad Nuclear. Toda vez que la Ley 15/1980 refiere literalmente la exigencia de los 3/5 tanto a la aceptación como al veto por parte de la Comisión del Congreso también podría plantearse qué sucede si un candidato no hubiera obtenido dicha mayoría y sí la simple, teniendo en cuenta que la aplicación del silencio parlamentario como confirmatorio del candidato del gobierno opera, según las leyes señaladas, cuando no se haya producido una manifestación expresa del Congreso. En principio, parece que por manifestación expresa habría que entender aprobación o rechazo por 3/5, por lo que en tal caso, transcurrido el plazo, el candidato habría de entenderse confirmado, si bien no cabría descartar un posible entendimiento de la locución señalada como votación, cualquiera que fuera su resultado. Con todo, aceptando la primera interpretación, no por ello se eliminaría el problema de candidatos que hubieran suscitado un amplio rechazo en Comisión y hubieran sido confirmados por silencio al no haber obtenido el veto una mayoría de 3/5. Así, cabría plantearse qué sucedería si un candidato hubiera sido rechazado en votación formal en comisión, no por mayoría de 3/5, esto es, del 60% de sus miembros, sino, baste suponer, por un 59% de estos. Todo ello hace que en numerosas ocasiones al Gobierno, y al partido mayoritario que le apoya en la Cámara, le resulte más rentable, en caso de no contar con apoyos sólidos en pro

de los 3/5, el no someter a consideración de la comisión, esto es a votación, la candidatura propuesta, y esperar a que el silencio opere el correspondiente «milagro», lo cual no hace sino cuestionar la propia finalidad de la intervención parlamentaria prevista legalmente.

d) Observatorio de la Vida Militar

Órgano creado por la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (arts. 53 y siguientes), el Observatorio de la Vida Militar se compone de 9 miembros, 5 elegidos por el Congreso de los Diputados y 4 por el Senado (intervención, por tanto, no «paritaria», como también sucede en otros casos, tales como el del Consejo de RTVE). En este supuesto la mayoría especial exigida, mayoría absoluta (con la peculiaridad que inmediatamente se dirá), se establece por una ley orgánica, ajustándose en este extremo, por tanto, a lo dispuesto en el artículo 79.2 de la Constitución. La particularidad de este supuesto, de no menor relevancia, es que la Ley Orgánica añade un requisito adicional al de la mayoría absoluta, al señalar que «el nombramiento se efectuará por mayoría absoluta con el apoyo de, al menos, tres grupos parlamentarios en cada Cámara». Se trata este de un requisito añadido de difícil acomodación con el texto constitucional. Establecer un criterio cualitativo por encima del cuantitativo cuando la Constitución en este sentido no establece nada al respecto, suscita cuando menos dudas de encaje constitucional, máxime cuando para «operaciones» que en principio incluso requerirían mayor consenso como es la propia reforma constitucional no se establece nada respecto a la integración de esa respectiva mayoría (cabe tener presente también que la Constitución no reconoce a los grupos parlamentarios). Por si lo señalado fuera poco, la aplicación del mecanismo diseñado y su verificación encierra graves dificultades prácticas, en particular respecto a la comprobación de que todos los integrantes de un grupo parlamentario votan a un mismo candidato, tratándose por lo general de un voto secreto. Este innegable problema ha sido vadeado para otros nombramientos en donde se ha exigido materialmente dicha mayoría plural, estableciéndose que solo se consideran las candidaturas apoyadas por un número mínimo de grupos, si bien esta solución no despeja del todo las objeciones o dudas señaladas con anterioridad

(se antepone el requisito, pero este sigue subsistiendo materialmente para la designación)⁹.

e) Consejo de Transparencia

Continuando con una casuística tan heterogénea como la descrita, cabe mencionar el supuesto del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 35 Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno), ya que configura un tipo específico de intervención parlamentaria, consistente en que la Comisión competente del Congreso de los Diputados deberá refrendar por mayoría absoluta en el plazo de un mes el candidato propuesto por el Gobierno¹⁰. Dos consideraciones cabe realizar. En primer término, es llamativo el empleo del término «refrendar» (respecto al «nombramiento»), máxime cuando la comparecencia de la persona propuesta (y como consecuencia en principio lógica, la propia votación en la Comisión) tiene carácter previo al nombramiento por el Gobierno mediante real decreto, por lo que parece que el término refrendar no resultaría en principio el más oportuno. Más allá de ello, lo más destacado de la regulación legal aludida es el hecho de que se establezca por ley ordinaria que el refrendo se haya de realizar por mayoría absoluta (y no simple), por lo que el ajuste de tal regulación legal a lo establecido en el art. 79.2 CE es muy cuestionable (el hecho de que la mayoría cualificada requerida (absoluta) lo sea respecto al «refrendo» del nombramiento no salvaría en ningún caso la objeción señalada, pues materialmente uno y otro se identificarían en sus efectos prácticos).

⁹ Con todo, no cabe desconocer que en favor de la última solución descrita cabría argumentar que el Reglamento del Senado (art. 152) exige que la reforma constitucional iniciada en dicha Cámara lo sea a propuesta de 50 senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario.

¹⁰ En concreto el art. 37.1 de la Ley 19/2013, establece: «El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación».

f) Presidente y Adjunto de la Agencia Española de Protección de Datos

El caso de la designación del Presidente y del Adjunto al mismo de la Agencia Española de Protección de Datos constituye otro supuesto particular de intervención parlamentaria, ya que reúne especificidades que no se encuentran en otros casos. En primer término, cabe subrayar, que la designación se realiza mediante previa convocatoria pública de candidatos, seleccionando el Gobierno a los dos (uno por cada puesto) que incluirá en su propuesta al Congreso de los Diputados. Por lo que respecta a la fase parlamentaria propiamente dicha, en este caso es la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados la que ratificará la propuesta, requiriéndose mayoría de 3/5 de aquélla en primera votación, y, de no obtenerse, mayoría absoluta en una segunda votación a celebrar inmediatamente después de la primera, exigiéndose en este último caso que los votos favorables procedan de diputados pertenecientes al menos a dos grupos parlamentarios (art. 3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales).

En relación con este particular supuesto cabe realizar diversas consideraciones. En primer lugar, la actuación parlamentaria consiste en «ratificar» la propuesta del Gobierno, infinitivo que a primera vista no introduce matizaciones distintas en relación con otras en las que la intervención del gobierno consiste en refrendar aquélla. En segundo término, y como observación de carácter más sustantivo, se establecen dos posibles mayorías sucesivas superiores a la simple, 3/5 y absoluta, ajustándose en esta ocasión a lo prescrito por el art. 79.2 CE al realizarse por medio de Ley Orgánica (a diferencia de otros supuestos ya analizados). En relación con lo indicado, cabe destacar también la posibilidad de una segunda votación en la que se requiere un consenso o mayoría inferior a la primera (semejante a lo que sucede en con investidura del Presidente del Gobierno), aunque como aspecto muy relevante se indica que, en el caso de la segunda votación, la mayoría absoluta exigida se ha de conformar al menos con los votos favorables de al menos dos grupos parlamentarios. Cabe reproducir aquí las consideraciones realizadas anteriormente para el supuesto semejante de los integrantes del Observatorio de La Vida Militar (el hecho de que en el caso ahora analizado se exija la conformidad de dos

grupos parlamentarios, frente a los tres exigidos para la designación de los miembros del Observatorio, no enerva las serias objeciones de constitucionalidad que pueden aducirse frente a dicho requisito).

g) Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Bien puede decirse que el procedimiento de intervención parlamentaria en la designación del Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal es uno de los supuestos más bizarros, si se permite la expresión. Y lo es porque el art. 24.2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre por el que se crea el referido ente), tras señalar que será la comisión competente del Congreso la que por mayoría absoluta aceptará la propuesta del Gobierno, añade que si transcurrieran quince días desde la comparecencia del candidato ante aquélla no hubiera aceptación, será suficiente (sic) la mayoría simple de la Comisión competente del Senado (sic). Se introduce así a la Cámara Alta como remedio subsidiario de último minuto, en una intervención cuya ratio no se alcanza a comprender (el juego de mayorías es distinto en una y otra Cámara) y que no deja de causar una innegable perplejidad jurídica. Una intervención en la que, para más inri, solo se exige para su feliz culminación la mayoría simple de la comisión senatorial, mientras que para la comisión del Congreso se ha exigido previamente la mayoría absoluta (sin segunda oportunidad para una mayoría decreciente, esto es, la mayoría simple)¹¹.

h) Otros órganos: apreciación de la idoneidad o conflicto de intereses

Frente a los supuestos analizados hasta el momento, existe otra modalidad de intervención parlamentaria, de menor intensidad

¹¹ Como aspecto de menor relevancia, en especial en comparación con los acabados de analizar, cabe señalar que la LO 6/2013 contiene una regulación algo más detallada de la comparecencia previa del candidato que la realizada en otras leyes anteriormente expuestas, al establecer que la Comisión del Congreso de los Diputados examinará «si la experiencia, formación y capacidad de la persona propuesta son adecuados para el cargo». Por otra parte, cabe poner de manifiesto que en el supuesto del Presidente de la Airef la comisión de la Cámara baja aceptará (o no) la propuesta, mientras que en otros supuestos semejantes se han utilizado verbos como refrendar o ratificar (heterogeneidad cuya causa o motivo no acertamos a vislumbrar).

o grado que las anteriores, en los que la comisión competente del Congreso de los Diputados examina la idoneidad del candidato o la existencia de un conflicto de intereses. Se trata de los cargos o autoridades recogidos en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, un grupo muy heterogéneo que comprende cargos como los máximos responsables de los organismos reguladores o de supervisión, el Presidente del Consejo Económico y Social, el Presidente del Consejo de Estado o el Presidente de la Agencia Efe.

En primer término, cabe destacar con respecto al procedimiento que la comparecencia de los candidatos, de seguirse una interpretación literal de la DA 3ª de la Ley 3/2015, es potestativa, pudiendo celebrarse o no según lo acuerde la Comisión (su Mesa, en puridad), como se desprende de las locuciones «a fin de que pueda disponer su comparecencia» y «examinará, en su caso, a los candidatos propuestos», contenidas en la referida disposición legal. Carácter potestativo, por lo demás, que, cuando menos, introduce inseguridad y eventuales diferencias entre supuestos y cargos que carece de razón sólida de apoyo. Por otra parte, la Ley señala que tras la posible comparecencia la comisión «emitirá un dictamen en el que se pronunciará sobre si se aprecia su idoneidad o la existencia de conflicto de intereses», cabiendo señalar al respecto que no se alcanza a comprender la introducción de la disyuntiva «o» en relación sobre los extremos a apreciar (dado que, además, los dos términos, idoneidad y conflicto de intereses, no son exactamente antitéticos, pues no abarcan un mismo campo). Muy posiblemente la falta de precisión de la regulación ha sido el motivo que esté detrás del hecho de que la praxis adoptada por las distintas comisiones haya sido hasta el momento muy distinta (entre las mismas): en algunas ocasiones se ha votado o apreciado la idoneidad; en otras, el conflicto de intereses; otras veces se han votado ambos extremos; en otras ocasiones se vota formalmente un dictamen; y, finalmente, en otros casos no se llega a realizar votación alguna¹². Por último, ha de recordarse que la Ley

¹² Para terminar de complicar algo más la cuestión, hay que tener en cuenta que en el elenco de cargos enumerados en la DA 3ª de la Ley 3/2015 se incluyen los mencionados por dicha Ley en su art. 1.2 e), entre los que se señalan específicamente cargos como el

no establece expresamente las consecuencias resultantes de que el referido dictamen o pronunciamiento de la comisión de la cámara baja sea desfavorable en relación con la candidatura presentada, no apareciendo la idoneidad de la misma o la presencia de conflicto de intereses. Estricto sensu, la intervención parlamentaria no obstaría para que el Gobierno pudiera llevar adelante en cualquier caso su propuesta de nombramiento hasta el Boletín Oficial del Estado, si bien con un coste político o institucional evidente, bien es verdad (con todo, el carácter no obstativo del pronunciamiento parlamentario hace que algún autor haya podido sostener la falta de virtualidad del trámite y abogue por su eliminación).

- i) Otros cargos en donde la intervención parlamentaria se circunscribe a una comparecencia sin pronunciamiento del Congreso de los Diputados

Finalmente, nos encontramos con otro grupo de órganos-autoridades cuyos candidatos comparecen en la comisión competente del Congreso y donde no se produce una valoración por parte del mismo sobre aquéllos, en cuanto que las leyes reguladoras no requieren la votación por aquel en relación con su idoneidad o la existencia de conflicto de intereses¹³. Es un grupo muy variado (uno más) de cargos públicos, entre los que cabe citar el Director de la Oficina de Conflicto de Intereses (art. 19.2 Ley 3/2015¹⁴), el Presidente del FROB (art.

Presidente de la CNMC, el Presidente del Consejo de transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Airef, el Presidente y Consejeros del CSN (y, en general, los miembros de los órganos rectores de cualquier organismo regulador o de supervisión), cargos respecto de los cuales la intervención del Congreso (o incluso del Senado como hemos visto) va más allá de la establecida en la mencionada DA, dado que sus específicas leyes reguladoras establecen que la designación ha de contar necesariamente con la ratificación del Congreso (y, en su caso, del Senado). Así, en estos casos se produciría un doble pronunciamiento o una intervención de un doble carácter (aunque en la praxis en muchos casos se ha circunscrito a la designación o ratificación material de la propuesta gubernamental).

¹³ Y ello a pesar de que en la mayoría de las leyes que regulan los casos englobados en este grupo se señala que la Comisión examinará la experiencia, la idoneidad o la capacidad de los candidatos, aunque eso sí, sin añadir una intervención de la comisión del Congreso que vaya más allá de sustanciar la comparecencia exigida. Confirmando el silencio legal, en la praxis en ninguno de los supuestos englobados en este apartado se ha producido votación o pronunciamiento formal alguno por parte de las comisiones competentes.

¹⁴ No deja de ser llamativo que respecto a la máxima autoridad en materia de conflicto de intereses el Congreso no se pronuncie, como sí ocurre en otros casos ya analizados,

55.1 Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión), el Fiscal General del Estado (art. 29.2 Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal) y el Gobernador del Banco de España (art. 24.1 Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España). En este último caso se produce una peculiaridad, en cuanto que no comparece el candidato a dicho cargo, sino el Ministro de Economía, tratándose de una suerte de comparecencia «por poderes» (en su día quizás pesó para ello el entendimiento de que se trata de una autoridad «especialmente» independiente, por lo que no parecería adecuado que compareciera inicialmente ante la Cámara, argumento, no obstante, que pudiera refutarse en cuanto que otros cargos, como los magistrados del Tribunal Constitucional, también merecerían tal consideración, compareciendo ante la Cámara, sin embargo¹⁵).

IV. CONCLUSIONES

Analizadas las distintas modalidades de intervención del Parlamento en la integración-designación de órganos constitucionales y cargos públicos en general, cabe realizar diversas consideraciones de lege y/o de reglamento ferenda. Y decimos que «de reglamento ferenda», por cuanto que dicha norma, como norma propia y manifestación de la autonomía de cada Cámara, garantizada por la Constitución (art. 72.1 CE), es la llamada en primer término a regular esta relevante nueva función de las asambleas contemporáneas, consideración que se refuerza, en particular, en relación con la regulación de los aspectos procedimentales de la intervención parlamentaria. Si la exigua regulación contenida en la actualidad en los reglamentos de ambas Cámaras españolas es explicable por cuanto que se trata de una función desarrollada especialmente en las dos últimas décadas, es hora

sobre la concurrencia o no en el candidato propuesto para dicho cargo de la existencia de tal conflicto (se podría, no obstante, contrargumentar, que se trata en este caso de un órgano inserto propiamente en la órbita del ejecutivo, a diferencia de los anteriores).

¹⁵ A ello cabe añadir que, en el caso del gobernador del Banco de España, una vez nombrado, el mismo comparece con cierta frecuencia ante las Cámaras, sin merma alguna de su independencia, mientras que en el supuesto de los magistrados del Tribunal Constitucional, por razones obvias, tal comparecencia no se produce no podría producirse.

ya de «aggiornar» nuestro derecho parlamentario en la materia. Si el Reglamento de la Cámara baja a lo largo de 40 años ha gozado de una longevidad mayor a la inicialmente esperada, superando los diversos «test de estrés» a los que ha sido sometido en las cuatro décadas de su existencia, no por ello cabe descartar que sea conveniente que pase por quirófano de cara a acompasar determinados aspectos a las exigencias de la realidad política de nuestros días. Si, además, tal y como se ha señalado, uno de los principales problemas en la actuación señalada es la excesiva heterogeneidad de supuestos y tipos de intervención parlamentaria, qué mejor fuente que el reglamento parlamentario para lograr la mínima uniformidad deseable.

A la hora de abordar las posibles reformas deben distinguirse los dos grandes bloques examinados en esta exposición.

Por lo que respecta a la integración de órganos constitucionales o de relevancia constitucional (TC, CGPJ, DP, TCu) podrían articularse fórmulas para hacer frente al principal problema que arrostran desde hace tiempo: los bloqueos en su renovación. En este sentido, podrían establecerse algunos de los instrumentos que se han examinado en la presente exposición y que han sido implantados con mayor o menor éxito en otros países. Con todo, no cabe desconocer que en este terreno no existen bálsamos de Fierabrás, toda vez que se trata de una cuestión en donde la cultura política, y, en concreto, el comportamiento de los diversos actores políticos se erige como el factor principal que determina su operatividad real. No obstante, siendo conscientes de los límites impuestos por la realidad práctica, podría resultar interesante ensayar algunos remedios, o, mejor dicho, «fórmulas atenuantes» que sin aportar soluciones mágicas (imposibles en este terreno) pudieran coadyuvar a facilitar el proceso. Así, un pequeño gran avance podría resultar del establecimiento de la posibilidad de que pudiera exigirse por una minoría cualificada de la Cámara, o incluso establecerlo de manera obligatoria, que se produjera una votación formal sobre las candidaturas presentadas aun cuando no se hubieran alcanzado los acuerdos con las mayorías requeridas. Como ya se ha señalado, la necesaria explicitación de la posición política constituiría un elemento de presión (de cara a la opinión pública) que eventualmente pudiera facilitar los acuerdos.

Por otra parte, el reforzamiento de las garantías (si es que ello es completamente posible) respecto a la cualificación profesional de los candidatos finalmente designados es un terreno si cabe más resbaladizo, aunque una revisión del sistema de *hearings* podría ser conveniente a dichos efectos. Como se ha indicado, si realmente se quiere hacer de dicho trámite un trámite eficaz habría de reformarse para dotarlo de sustantividad, alargando, por ejemplo, la duración de las comparecencias y del escrutinio parlamentario (como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos), cabiendo, además, reproducir las consideraciones realizadas con anterioridad respecto a un posible cambio del régimen de las comparecencias (y del contenido de las preguntas) ligado al del régimen de la recusación y abstención vigente en España. Por otra parte, cabría plantearse la conveniencia de repensar la propia existencia de la Comisión Consultiva de Nombramientos, dado que su composición, integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios no parece en principio la más idónea (tampoco desde el punto de vista de «estética institucional») de cara a un examen que ha de estar presidido por el conocimiento especializado en la materia, pareciendo más adecuado que las comparecencias se tramitasen en las comisiones competentes por razón de la materia (constitucional, justicia...). Finalmente, y como aspecto más concreto de reforma, habría de disponerse la comparecencia obligada de los candidatos de origen judicial al Consejo General del Poder Judicial ante las Comisiones Consultivas de Nombramientos.

En cualquier caso, es respecto al segundo bloque de intervenciones parlamentarias examinado en el presente escrito en donde más imperiosa se hace la reforma. Como se ha podido comprobar, los supuestos y, sobre todo, los tipos de intervención de las Cámaras en relación con la designación de determinados cargos son excesivamente heterogéneos. Es necesario, por tanto, poner un poco de orden en la referida cuestión reconduciendo los supuestos regulados en la actualidad en un elenco disperso de leyes a un único cuerpo, y, sobre todo, bajo unos mismos principios y trámites, máxime cuando la disparidad actual de procedimientos no responde a ninguna razón objetiva. Así, no se alcanza a comprender por qué para determinados cargos es necesaria la mayoría simple, para otros la absoluta o para otros la de 3/5, o incluso la posibilidad de segundas oportunidades en

donde la mayoría requerida es menor a la exigida en primera votación. Todo ello, junto con la obligada consideración de las serias objeciones de constitucionalidad que se dan en determinados supuestos analizados más arriba.

Pero, más allá de lo señalado hasta el momento, cabría plantearse la propia virtualidad de la intervención parlamentaria en la designación de determinados cargos públicos. Si la misma parece más que justificada (y necesaria) para la designación de autoridades independientes tanto orgánica como funcionalmente (no digamos ya de las situadas en la propia órbita del Parlamento) no resulta tan claro en relación con aquellos cargos incardinados en la órbita del propio ejecutivo (por ejemplo, el director de la oficina de conflictos de intereses o el Presidente del Consejo de Estado). Y ello por cuanto, en primer término, el gobierno en nuestro sistema se encuentra sometido plenamente al control (de ejercicio podríamos decir) por parte de las Cámaras, y, en segundo lugar, por cuanto que no es posible desconocer que el Gobierno tiene un ámbito propio reservado por la propia Constitución. La supremacía del parlamento en una forma de gobierno parlamentaria como la española no implica, ni mucho menos, que este puede «introducirse» en los ámbitos reservados, por decisión del constituyente, a los otros poderes (inmisión que sería propia de un régimen de asamblea y no de uno parlamentario como el español). En relación con lo señalado, cabe recordar que la intervención parlamentaria en la designación de un gran número de autoridades, en especial a través del sistema de confirmación y *hearings*, es propio de un sistema como el estadounidense en el que los instrumentos de control de las Cámaras sobre el ejecutivo son mucho más débiles (por la aplicación más rígida del principio de separación de poderes o funciones) que en las formas de gobierno parlamentarias. O, dicho de otro modo, dado que no existe un control cotidiano sobre el Presidente (sí algo mayor sobre los ministros o secretarios, quienes comparecen, aunque con menor frecuencia que en Europa, ante las Cámaras, como consecuencia de una convención o costumbre constitucional), se establece esa participación parlamentaria (senatorial) *ex ante* (como una suerte de compensación). Por todo ello, la importación a ultranza del sistema de confirmación parlamentaria y de *hearings* a un sistema diseñado sobre fundamentos distintos a los del original no deja de

plantear interrogantes y producir ciertas incoherencias (de hecho, el sistema de confirmaciones parlamentarias y *hearings* no se encuentra generalizado en los principales países europeos, no al menos en el mismo grado que en nuestro país).

Por todo lo apuntado, resultaría conveniente, como en tantas otras cuestiones, realizar un alto en el camino y reconducir la heterogénea variedad de supuestos (incluso su misma oportunidad) establecidos por numerosas leyes en los últimos años. Para ello el Reglamento parlamentario se configura como una fuente idónea en tal sentido, de cara a lograr la racionalización del sistema actual.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (2009). «Una nueva reflexión sobre la prorrogatio de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J. A. Santamaría», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, enero-abril, nº 85.
- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2022). «La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloqueo, el veto y la cesta institucional», en *Revista de Derecho Político, UNED*, nº 113, enero-abril.
- ESTRADA MARÚN, J. A. (2017). *La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*, Pamplona, Thomson-Reuters Aranzadi.
- GARCÍA COSTA, F. M. (2008). «El nombramiento parlamentario de autoridades en la historia y en la teoría política», en VVAA, *Historia y Filosofía Política, Jurídica y Social. Estudios en Homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Dykinson, vol. IV.
- GARCÍA COSTA, F. M. (2009). «Modelos comparados de intervención parlamentaria en el nombramiento de autoridades», en *Criterio Jurídico*. Santiago de Cali, vol. 9, nº 2, pp. 63-80.
- GARCÍA ROCA, J. (2012). «La selección de los magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones», en *Revista General del Derecho Constitucional*, Iustel, nº 15.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2010). «Las mayorías reforzadas y la formación de los órganos constitucionales (comentarios sobre la actualidad)», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº 13.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2008). «La prorrogatio de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre, nº 84.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. et PAUNER CHULVI, C. (2010). *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

SANTAOLALLA LOPEZ, F. (2019). *Derecho parlamentario español*. 2ª ed. revisada, Madrid, Dykinson, pp, 425 y ss.

TUDELA ARANDA, J. (2000). «Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones.», en CORONA FERRERO, J. M., SÁNZ PÉREZ, A. et SOUTO GALVÁN, M. *El reglamento parlamentario. Propuestas de reforma*. Parlamento de Cantabria, pp. 422 y ss.

EL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS DEL CONGRESO. VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS

CONGRESS' STATUS OF MEMBERS. OLD AND NEW PROBLEMS

Gregorio CÁMARA VILLAR
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Granada
Exdiputado en las XI y XII legislaturas
<https://orcid.org/0000-0001-7411-5730>

Fecha de recepción del artículo: julio 2022

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2022

RESUMEN

Se abordan en este estudio cuestiones centrales del estatuto de los Diputados, tanto desde una perspectiva subjetiva como objetiva, a partir de la naturaleza y configuración constitucional y reglamentaria del mandato parlamentario, con la mirada puesta en una posible reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, necesaria cuando se han cumplido cuarenta años de su vigencia. A estos efectos se revisitan viejos problemas y se valoran otros nuevos a la luz de la evolución de nuestro sistema político, de la doctrina académica y la jurisprudencia constitucional. En concreto se realizan precisiones y algunas propuestas sobre derechos, deberes y régimen de incompatibilidades de los Diputados; se analizan y valoran con detalle las prerrogativas parlamentarias, acerca de las cuales se plantean serios interrogantes y, sobre ellos, determinadas propuestas: inviolabilidad, inmunidad y fuero especial; se hacen observaciones y, del mismo modo, propuestas sobre el tan problemático requisito de prestar promesa o juramento para la adquisición plena de la condición de diputado; se aborda la configuración reglamentaria de los distintos supuestos de suspensión; se analiza la posibilidad de regular la sustitución de un diputado en determinados supuestos de suspensión y en otras situaciones, cuestión que aunque no se contemple en nuestro Derecho parlamentario, pero sí en otros países, sigue siendo objeto de debate doctrinal.

Finaliza el estudio con una reflexión sobre la situación del diputado ante su grupo parlamentario, concluyendo con la necesidad de una reforma reglamentaria que permita, además de contemplar posibles modificaciones o regulaciones sobre las cuestiones antes referidas, establecer un equilibrio razonable entre la garantía de la expresión de la representatividad política grupal en el seno de la Cámara y la preservación y potenciación de las facultades propias del representante individual, entendiendo que los efectos positivos de esta potenciación se extenderían no solo a la dinámica y calidad de la representación en el órgano representativo sino también al ámbito interno de los partidos y a la calidad del sistema democrático. De esta manera, el mandato representativo sería más sensible, coherente y acorde con la garantía derivada del artículo 67.2 en relación con el 23 CE. Entendemos que la configuración política hoy existente, derivada de un entendimiento desajustado del llamado Estado de partidos, merma y desaprovecha la autonomía del diputado, sus capacidades de comunicación con la ciudadanía, su pericia y habilidades individuales (expertise), su capacidad de respuesta ante las demandas del electorado (responsiveness) y la responsabilidad por sus actuaciones (accountability), al tiempo que desdibuja sensiblemente la propia condición y sustancia parlamentaria de la Cámara.

ABSTRACT

Central issues of the Deputies' statute are addressed in this study, both from a subjective and objective perspective, based on the constitutional nature and regulatory configuration of the parliamentary mandate, with an eye toward a possible reform of the Regulations of the Congress of Deputies, necessary now that forty years have passed since its enactment. To this end, old problems are revisited and new ones are assessed in light of the evolution of our political system, academic doctrine and constitutional jurisprudence. Specifically, clarifications and proposals are made on the rights, duties and regime of incompatibilities of the Deputies; parliamentary prerogatives are analyzed in detail, about which serious questions and proposals are raised: inviolability, immunity and special jurisdiction; likewise, observations and proposals are made about the problematic requirement of taking a promise or oath for the full acquisition of the status of deputy; the regulatory configuration of the different cases of suspension is addressed; the possibility of regulating the substitution of a deputy in certain cases of suspension and in other situations is analyzed, an issue that, although not contemplated in our parliamentary law, continues to be the subject of doctrinal debate.

The study ends with a reflection about the deputy before his parliamentary group, concluding with the need for a regulatory reform that allows, in addition to contemplating possible modifications or regulations on the aforementioned issues, to establish a reasonable balance between the guarantee of expression of group political representation within the Chamber and the preservation and enhancement of the powers of the individual representative. The positive effects of this empowerment would extend not only to the dynamics and quality of representation in the representative body but also to the internal environment of the parties and the quality of the democratic system. In this way, the representative mandate would be more sensitive, coherent and in accordance with the guarantee derived from article 67.2 in relation to article 23 of the Spanish Constitution. The political configuration that exists today, derived from an unbalanced understanding of the so-called State of Parties, reduces and does not fully profit from the autonomy of the deputy, his possibilities of communication with citizens, his individual skills (expertise), his ability to respond to demands of the electorate (responsiveness) and responsibility for their actions (accountability), while at the same time, it significantly blurs the very condition and parliamentary substance of the Chamber.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE DERECHOS, DEBERES Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES. III. LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: INVOLABILIDAD. INMUNIDAD. FUERO ESPECIAL. 1. Introducción. 2. Inviolabilidad. 3. Inmunidad. 4. Aforamiento. IV. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS AL CAPÍTULO IV DEL TÍTULO I RCD SOBRE ADQUISICIÓN, SUSPENSIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO. 1. El requisito de prestar promesa o juramento para la adquisición de la condición plena de diputado. 2. Apartado 2 del art. 20 RCD in fine. 3. Sobre la suspensión. 4. Sobre la posibilidad de la sustitución de un diputado. V. EL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL ANTE SU GRUPO. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier valoración que se haga del estatuto del diputado ha de partir de una consideración previa acerca de la naturaleza del mandato parlamentario. Sirva a estos efectos solo apuntar su significado básico a la luz de la doctrina y la jurisprudencia constitucional: en la democracia de nuestros días, la elección no es solo «elección-representación», sino «elección-participación», en la que el mandato supone la expresión de una verdadera y compleja «cadena representativa»: quienes han resultado electos han de dar efectividad, en el cumplimiento de sus funciones, al derecho fundamental de participación política de los ciudadanos. Ahora bien, esta representación está intermediada por los partidos, en tanto que concurren libremente a formar y a manifestar aquella voluntad como sujetos políticos, expresando y dando cauce al pluralismo político presente en la sociedad. Se genera así, por la interposición de programas y candidaturas –que estructuran las elecciones y otorgan un definido sentido al voto– un vínculo de *idem sentire* entre representantes y representados (Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 32/1985, 119/1990 y 31/1993, entre otras), que se canaliza y gestiona en cada asamblea mediante los grupos parlamentarios, verdaderos sujetos colectivos de los Parlamentos de nuestros días, como proyección interna de los partidos, cada vez más «parlamentarizados» (Cámara Villar, 2020: 900-901).

El estatuto del diputado integra dos dimensiones, subjetiva y objetiva, mediante las que, como miembro de un todo, dispone de un conjunto de derechos y de deberes, así como de las garantías que suponen las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad y fuero especial, más la sujeción a normas que disciplinan la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado. Junto con las condiciones de elegibilidad e incompatibilidades –más propiamente enmarcadas en el derecho electoral¹– en este régimen jurídico se concitan, en consecuencia, la propia libertad de actuación del diputado (artículos (arts.) 23.2 y 67.2 de la Constitución Española (CE), la posibilidad de realización del vínculo representativo con los ciudadanos (artículo

¹ En tanto que la regulación de esta materia está reservada a la Ley Electoral (art. 70.1 CE y SSTC 72/1984, Fundamento Jurídico (FJ) 3, 19/1991, FJ 2, y 150/1992, FJ 2).

(art.) 23.1) y la garantía misma de la «inviolabilidad» del Parlamento que institucionalmente consagra la Constitución (art. 66.3). Estos elementos conforman el contenido nuclear del Título I del Reglamento del Congreso bajo la rúbrica «Del Estatuto de los Diputados»; y la cuestión que ha de valorarse es hasta qué punto estas dimensiones están sistémicamente equilibradas o no. Como no es posible abordar todos los aspectos relevantes, este estudio se centra, sobre todo, en las garantías del diputado y también en su posición ante su propio grupo parlamentario, pues no podemos orillar la viva realidad actual de la institución parlamentaria en el marco de la recurrente tensión que se produce entre, por una parte, la ordenación política proveniente del partido político y de la dirección del grupo y, por otra, el carácter constitucional de la representación como derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE en relación con el 23.2), junto con la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2) y el carácter personal e indelegable del voto (art. 79.3).

Precisamente aquí es donde tropezamos con el problema más arduo, ampliamente puesto de relieve por la doctrina. Podría decirse que la regulación constitucional y reglamentaria del mandato está descompensada y adolece de una cierta «configuración bipolar» que la hace en buena medida incoherente y generadora de problemas de calado. Si, de un lado, esta regulación se organiza y trata de entenderse teóricamente en torno al diputado individualmente considerado conforme a la teoría clásica de la representación y se prohíbe el mandato imperativo, el diseño organizativo y de funcionamiento real de los procedimientos seguidos en las diferentes articulaciones de la Cámara responden sin embargo, de otro lado, a un predominio cada vez más acentuado de los grupos parlamentarios y de los partidos de los que son emanación, reduciendo a los diputados a una disciplina rígida, cuando no férrea, orientada fundamentalmente a asegurar la uniformidad del discurso político como estrategia y, correspondientemente, la cohesión «en cohorte» en la posición política y en el voto. Esta configuración política merma y desaprovecha la autonomía del diputado, sus capacidades de comunicación con la ciudadanía, su pericia y habilidades individuales (*expertise*), su capacidad de respuesta ante las demandas del electorado (*responsiveness*) y la

responsabilidad por sus actuaciones (*accountability*), al tiempo que desdibuja sensiblemente la propia condición y sustancia parlamentaria de la institución. Cabe traer a colación aquí la reflexión de Aragón Reyes acerca de «la conversión del *Estado con partidos* (sin los partidos no puede haber democracia representativa) en el *Estado de partidos* (en el que estos no son solo vehículos, sino autores de la representación política) [que] ha deteriorado la selección positiva de liderazgos, ha puesto en riesgo la división de poderes y ha facilitado la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones» (Aragón Reyes, 2017: 32). Solo esta cuestión ya justificaría una amplia y compleja reforma reglamentaria adecuada a las exigencias de un parlamentarismo representativo orientado a la deliberación y al debate, al pacto y al compromiso, eficaz y respetuoso de las capacidades de actuación autónoma de los diputados, que tendría que llevarse a cabo procurando la integración sistémica de los elementos apuntados, sin menoscabo de la importancia de los grupos parlamentarios en el marco de un *Estado con partidos* (en este mismo sentido, Aranda Álvarez, 2017: 24). Ahora bien, el diseño jurídico no lo es todo, evidentemente, si no va acompañado de la necesaria cultura parlamentaria, del respeto a sus principios y reglas no escritas y de la lealtad institucional.

Todas las referencias que hacemos en este texto son relativas únicamente al estatuto de los diputados del Congreso. Pese a las concomitancias y elementos comunes con el estatuto de senadores, parlamentarios autonómicos y europeos, no son tratadas las específicas problemáticas que se plantean o pudieran plantearse en estos otros ámbitos representativos.

II. ALGUNAS PRECISIONES SOBRE DERECHOS, DEBERES Y RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

Sobre los derechos y deberes de los diputados no diremos mucho. De entre los derechos que se recogen en el Reglamento en los artículos 6 a 9, presupuestos imprescindibles para el ejercicio de la condición de diputado (por lo que algunos de ellos son tanto derecho como deber), mencionamos el derecho a formar parte, al menos, de una comisión y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el Reglamento les atribuye (art. 6.2 del Reglamento

del Congreso de los Diputados (RCD) en relación con el 40.1) por la posible pertinencia de una previsión reglamentaria acerca del número máximo de comisiones permanentes a las que un diputado podría pertenecer. Así lo justificaría la potenciación de la eficiencia de la representación y una más adecuada ordenación de los trabajos de las propias comisiones, dada su creciente relevancia, lo que redundaría en la mejora del quehacer parlamentario.

En lo concerniente al derecho enunciado en el artículo 7 RCD, en cuya virtud los diputados tienen «la facultad de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de estas», estamos ante un derecho fundamental que forma parte cualificada del *ius in officium* (art. 23.2 CE)², por tanto, tutelable por la vía del recurso de amparo. De acuerdo con una amplia doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 203/2001, FJ 3), es un «derecho individual» que se vincula «al mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias», subrayando así su doble dimensión subjetiva y objetiva. Añade esta doctrina que se entiende referido a la función de fiscalizar o controlar la acción de gobierno que puede servir al diputado o, eventualmente, a su grupo parlamentario. Su lesión puede producirse por la administración a la que se dirige la solicitud o por los órganos de la Cámara³. Ha subrayado en este sentido el Tribunal Constitucional que «cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través...del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos» (STC 33/2010, FJ 5).

² Además de estar conectado con el artículo 109 de la Constitución, que establece la potestad de las Cámaras y de sus comisiones de recabar, a través de los respectivos presidentes, la información y ayuda que precisen del Gobierno y sus departamentos, así como de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas, con el fundamento de que Las Cortes representan al pueblo español (art. 66 CE) en quien reside la soberanía nacional (art.1.2 CE).

³ Siendo crucial en este último caso considerar el carácter de la función de calificación que cumple a la Mesa del Congreso (arts. 31.1.4 y 5 RCD), que no puede devenir en control material ni de oportunidad de la solicitud, sino que solo ha de estar atendida a la viabilidad formal de lo solicitado a su amparo, con las excepciones que supone que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara o que los escritos vengan limitados materialmente por la legalidad aplicable a la iniciativa (SSTC 161/1988, FJ 8, 203/2001, FJ 3, 57/2001, FJ 5).

El potencial que tiene este derecho reviste un especial valor para la autonomía y eficiencia del trabajo que pueda desplegar cada diputado. Cabe entender que no ya solo para el control de la acción de gobierno –como precisa el Tribunal Constitucional (TC)– sino también por su funcionalidad como base para el posible planteamiento de otras iniciativas parlamentarias, con independencia de cualquier voluntad de control⁴. Nótese que cualquier diputado, aunque esté integrado en el grupo o grupos que sustentan al Gobierno, puede tener interés en tales datos, documentos o informes para desarrollar su trabajo parlamentario, con independencia de que el supuesto más común sea ciertamente su utilización como vehículo de control por la oposición y las minorías de la Cámara. El fundamento de este derecho radica en la libertad y autonomía de cada diputado *uti singuli* para realizar el conjunto de las funciones que le vienen encomendadas, no solo la de control al Gobierno. De ahí también que la obligación de prestar la información solicitada (obviamente con las variadas limitaciones y ponderaciones que procedan resultantes de la legalidad vigente) no se predique solo del Gobierno en cuanto órgano superior de la Administración del Estado, sino del conjunto «de las Administraciones Públicas», expresión que no cubre solamente a las administraciones territoriales, estatal, autonómica y local, sino también a la corporativa y a la institucional, e incluso a la administración del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), si bien excluye a los órganos jurisdiccionales.

Tratándose de un derecho individual anclado en la esfera del art. 23.2 CE en relación con el 23.1, no debe admitir cortapisa o impedimentos de ninguna clase, no ya solo del ejecutivo o de los órganos parlamentarios sino tampoco de los provenientes del propio grupo parlamentario. Por tal razón puede resultar un tanto perturbador que el artículo 7 RCD exija como condición de ejercicio de este derecho «el previo conocimiento» del grupo respectivo antes de realizar la solicitud. Si bien el conocimiento del grupo es obviamente funcional y por entero razonable habida cuenta de su carácter imprescindible en la organización y funcionamiento de la Cámara, no podría, sin

⁴ Todo ello supeditado, evidentemente, al valor relativo que pueda proporcionar la información documental requerida y el uso más o menos acertado que de ella pueda hacer el diputado, un conjunto de ellos o el grupo parlamentario al que pertenezca.

embargo, deducirse del carácter «previo» de ese conocimiento, pese a que se trate de un derecho de configuración legal, una facultad de autorización o control ya sea directo o indirecto, por parte del grupo sin que se cercenara el derecho del diputado. Procede subrayarlo, porque la exigencia de ese carácter previo ha alentado y puede seguir alentando interpretaciones, usos o prácticas políticas intragrupo limitativas o impeditivas de su ejercicio que puedan aminorar la ya reducida esfera de autonomía del diputado ante una obligación de las administraciones públicas que es puramente informativa y un ejercicio de transparencia, así como afectar negativamente el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos al que da efectividad la actuación del diputado⁵. Por estas razones la redacción de este precepto debería adecuarse a estas precisiones, pudiendo ser una alternativa que el Reglamento se refiriera a la obligación del diputado de dar «conocimiento inmediato» de su solicitud una vez efectuada, no necesariamente previo, al grupo parlamentario.

Sobre los deberes cabe también hacer algunas reflexiones. La primera de ellas se refiere al artículo 15 RCD, que establece el deber de los diputados (también es obviamente un derecho) de asistir al Pleno del Congreso y de las comisiones de las que formen parte. Este precepto está en directa relación con lo prevenido en el art. 99.1. 1º al disponer que, por acuerdo de la Mesa de la Cámara, el diputado podrá ser privado de alguno o de todos los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9 en aquellos casos en que «de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones». A la vista de la importancia de los efectos que puede producir el incumplimiento de este deber en tanto que es sancionable en variable medida e intensidad, sorprende, de un lado, que no se contemple para los casos en los que el diputado vaya a ausentarse la necesidad de realizar una solicitud al efecto de obtener de la Mesa de la Cámara una licencia motivada y adecuada a las circunstancias que

⁵ En este sentido, la STC 57/2011 (FJ 5) ya advirtió que la práctica parlamentaria consistente en la intervención del portavoz del grupo parlamentario en la tramitación de la solicitud es entendible a título de trámite formal, pero en todo caso solo corresponde atribuir la titularidad de la iniciativa a la voluntad individual del representante, por lo que la ausencia de firma del portavoz no puede convertirse en un obstáculo al ejercicio del derecho.

justifique la inasistencia por el tiempo que se determine, siendo por entero razonable la intermediación del correspondiente grupo parlamentario debido a la repercusión que esta incidencia puede tener en la integridad de su formación y en su actividad, especialmente cuando se vayan a debatir y votar asuntos de especial importancia. Quizás la causa de esta falta de regulación esté en que son los grupos quienes gestionan tales situaciones según precedentes y usos parlamentarios, como sucede cuando se sustituyen a los diputados mediante el llamado *pairing* o intercambio equilibrado de diputados ausentes para evitar la distorsión de resultados; pero aun así es preciso considerar que no siempre funciona esta práctica en situaciones de excesiva fragmentación del hemiciclo y/o cuando no existan relaciones armoniosas entre los grupos. De ahí la pertinencia de su regulación. De otro lado, el Reglamento no establece tampoco sanciones económicas específicas para los casos de absentismo temporal injustificado de cierta entidad, contrariamente a lo que prevén otros Reglamentos en el panorama comparado (así, en Bulgaria o Chipre), o bien otro tipo de sanciones (quizás más efectivas y ejemplares para el cumplimiento del deber) como podría ser dar publicidad de estas ausencias, incluso en la web de la Cámara⁶. Esto no significa que la Mesa no haya impuesto sanciones por inasistencia deliberada (Ripollés Serrano, 2012: 119)⁷.

La segunda observación tiene que ver con los artículos 17, 18 y 19 RCD. En su extrema concisión, el artículo 17 contiene lo que pudiera denominarse la esencia constitutiva de un código de conducta para los diputados. En su virtud, estos «no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional». Por su conexión directa, debe considerarse también el contenido del artículo 18, según el cual los

⁶ Así, por ejemplo, en Bulgaria. El art. 164 del Reglamento de Organización y Procedimiento de la Asamblea Nacional, de 2 de mayo de 2017, dispone su publicación cada mes en su web.

⁷ Cosa distinta es, evidentemente, el caso de la inasistencia desde el comienzo de la legislatura sin haber cumplimentado los requisitos para la plena adquisición de la condición de diputado de acuerdo con el art. 20 RCD, situación en la que el apartado 2 de este precepto dispone que «celebradas tres sesiones parlamentarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal...no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Más adelante nos referiremos a esta cuestión y a los problemas que plantea la redacción de este apartado.

diputados están obligados «a formular declaración de sus bienes patrimoniales en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen electoral General». El artículo 160 de esta ley, por su parte, contiene las determinaciones y obligaciones específicas que con arreglo al Reglamento de la Cámara han de cumplir los parlamentarios. En su más reciente reforma sobre esta materia, operada por la Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, se insiste en su exposición de motivos en las exigencias de «rigor y transparencia» como señas de identidad de la actividad política, de tal manera que «los ciudadanos tengan información sobre el patrimonio y rentas de sus representantes políticos» y estos, a su vez, por la información pública sobre estos datos, se puedan ver liberados de prejuicios y valoraciones negativas infundadas. Por su parte, el art. 19 RCD establece el deber de los diputados de observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas en la Constitución y en la ley electoral, disponiendo además reglas sobre el procedimiento a seguir en esta materia por la Comisión del Estatuto de los Diputados en orden a determinar la existencia o no de incompatibilidad. Sin embargo, este precepto no contempla ni el registro de intereses ni el art. 18 se refiere a la obligación de los diputados de realizar la declaración de bienes patrimoniales al adquirir tal condición, al perderla o cuando se modifiquen los datos y circunstancias declaradas. Tampoco se atribuye competencia en este precepto a la Comisión del Estatuto de los Diputados en materia de declaraciones de bienes ni se establece procedimiento de actuación.

La necesidad de un desarrollo y reajuste de la dispersión normativa existente en estas materias, especialmente a raíz de las nuevas exigencias dimanantes de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de la comunicación y de las demandas de la sociedad en razón a la exigible transparencia (sobre todo tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), son objetivos que se ven hoy por hoy bastante mejor cubiertos que en el pasado. El Congreso aprobó su Código de Conducta por acuerdo de su Mesa de 28 de febrero de 2019; pero, con la finalidad de que los mismos principios y reglas sean aplicables de manera uniforme a todos los parlamentarios nacionales, por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, se aprobó el Código de Conducta de las Cortes

Generales, que deroga a aquel⁸. Con ello se da también respuesta a la evaluación que de España se ha venido haciendo en esta materia por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, que ha recomendado la elaboración y aprobación de este Código⁹. Con él se desarrollan y complementan las obligaciones de los parlamentarios de una manera más precisa con el objetivo de «mantener y reforzar la confianza ciudadana en las Cortes Generales mediante la exigencia de una conducta que responda a altos estándares de integridad y transparencia». Se establecen en este Código medidas, entre otras, para evitar y resolver conflictos de intereses, así como en materia de declaraciones de actividades y bienes, a cuyos efectos se crea un registro de intereses en cada Cámara cuya publicidad es plena a través de la página web de la Cámara y del Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG); se dispone la obligación de los parlamentarios de informar acerca de los datos relevantes y relativos a sus intereses económicos, del mismo modo que sobre donaciones, obsequios y beneficios no remunerados de cualquier naturaleza, entre otros extremos; se determinan reglas sobre viajes y asistencia a misiones de observación electoral en el extranjero en calidad de parlamentario, sin que puedan recibir gratificación alguna por ello.

Cabe destacar la mención a que se incluyan «en todo caso las reuniones mantenidas con los representantes de cualquier entidad que tenga la condición de grupo de interés». Esto supone un indudable avance en espera de que se produzca la tan demandada reforma que regule el registro de los grupos de interés y la actividad lobista en su integridad, un asunto ciertamente de mucho más calado y muy complejo, pero que como ya han hecho numerosos países, constituye una tarea inexcusable. Aunque en legislaturas anteriores se presentaron

⁸ BOCG, Cortes Generales, Serie A, núm. 70, de 8 de octubre de 2020.

⁹ Al informe de evaluación GRECO de la Cuarta Ronda sobre España, «Prevención de la corrupción en relación con los parlamentarios, jueces y fiscales», de 6 de diciembre de 2013 (publicado el 14 de enero de 2014), siguieron informes de cumplimiento de la recomendación en 2016, 2018, 2019 y 2021, este último adoptado el 25 de marzo y publicado el 30 de septiembre. En él se reconoce que el Código adoptado para ambas Cámaras «representa la culminación de un proceso participativo e inclusivo en el que los parlamentarios han reflexionado sobre sus obligaciones éticas y la forma de garantizar que ambas Cámaras cuenten con un sólido marco de integridad»; saluda su aprobación y, en espera de la comprobación de su eficacia y, en su caso, apreciar la necesidad de realizar ajustes, concluye que la recomendación i) ha sido cumplida satisfactoriamente.

iniciativas por varios grupos parlamentarios para regular esta cuestión, hasta la fecha de redacción de este texto no se han presentado iniciativas en la XIV legislatura y GRECO anima a una regulación específica al respecto¹⁰. Para resolver las dudas que puedan plantearse en la aplicación del Código se crea también una Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales, que con carácter anual elaborará un informe sobre su cumplimiento que habrá de elevarse a las respectivas Cámaras, pudiendo contener recomendaciones de mejora.

También se establece un procedimiento para dilucidar infracciones y establecer las sanciones que correspondan, en el que la Comisión del Estatuto de los Diputados tiene encomendada la tarea de realizar un informe que determine si ha existido o no infracción y proponer la sanción que pudiere corresponder. Este informe ha de ser remitido a la Mesa de la Cámara, que ordenará su publicación en el BOCG y resolverá sobre la sanción propuesta¹¹. Cabe plantear, a estos efectos, una importante cuestión: si debiera contemplarse en el Reglamento la facultad de la comisión para recabar documentación e información (no solo del propio diputado concernido, lo que ha venido siendo la pauta habitual en el estudio de la declaración de actividades) sino también directamente de sujetos externos a la Cámara.

Todo ello requeriría la correspondiente reforma para una incorporación normativa unificada, coordinada y sistemática de los elementos esenciales de estas materias tan importantes y relacionadas entre sí.

¹⁰ El mismo informe de 2021 al que se refiere la nota anterior señala que GRECO espera nuevos avances en esta materia mediante una regulación específica de los grupos de interés, concluyendo que la recomendación ii) relativa a la introducción de normas sobre cómo deben relacionarse los parlamentarios con los grupos de interés y con otras terceras partes que traten de influir en el proceso legislativo, continúa parcialmente incumplida por España. Por el contrario, indica que se ha cumplido satisfactoriamente con la recomendación iii), relativa a las declaraciones de los parlamentarios incrementando el nivel de detalle de la información a proporcionar; pero invita a racionalizar en una futura reforma el formato actual de las declaraciones, pues existen tres diferentes (de bienes y rentas; de actividades; y de bienes económicos) que se beneficiarían de su unificación en una sola declaración con objeto de «facilitar y mejorar la eficacia de la consulta y la selección».

¹¹ GRECO ha saludado la articulación de este mecanismo de control del cumplimiento del Código de conducta en caso de infracciones, aunque todavía falte experiencia en este ámbito, y concluye reconociendo que la recomendación iv) del informe inicial se ha cumplido satisfactoriamente.

Finalmente, cabe señalar que el diseño que del régimen de incompatibilidades hace la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) es ciertamente severo y rígido en exceso. Su artículo 157 parte de establecer un régimen de dedicación absoluta y la incompatibilidad «con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarias o cualquier otra forma». Solo se excepcionan la mera administración del patrimonio personal o familiar, salvo en determinados supuestos (art. 159.3 b)) y las actividades de docencia e investigación de carácter extraordinario de diputados que sean profesores universitarios y sean realizadas en el seno de la propia Universidad, siempre que no afecten a la dirección y control de los servicios, pudiendo solo percibir por tales actividades las indemnizaciones reglamentarias establecidas (art. 157.4).

En la regulación reglamentaria de esta materia se echan en falta: i) la inexistencia de previsión sobre publicidad de la concesión de la compatibilidad solicitada, junto con su fundamentación razonada; ii) la inexistencia de un adecuado control sobre las declaraciones, mediante la comprobación en instancias exteriores a la Cámara sobre la correspondencia de la solicitud con la realidad; iii) la inexistencia de un procedimiento para su denuncia pública; iv) la inexistencia de un régimen de sanciones en los supuestos de incumplimiento (Aranda Álvarez, 2017: 26). Todos ellos elementos de singular importancia para la adecuada aplicación de las normas que regulan el régimen de incompatibilidades de los diputados.

III. LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: INVOLABILIDAD. INMUNIDAD. FUERO ESPECIAL

1. *Introducción*

El fundamento común de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, de amplia raigambre histórica y vigencia actual en el derecho comparado (si bien con distintas denominaciones)¹², así como en

¹² Puede consultarse al respecto: European Parliament. STUDY Requested by the JURI committee, *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the*

el europeo, consiste en la protección del libre ejercicio de la función parlamentaria por parte de cada representante, que refleja, a su vez, la propia inviolabilidad de las Cámaras (art. 66.3 de la Constitución Española (CE); STC 22/1997, FJ 5). Siendo sin duda sustancialmente distintas y autónomas, son complementarias. Teniendo un objetivo común (la libertad e independencia de la institución parlamentaria) «los peligros potenciales que ambas tratan de conjurar son bien distintos» (Fernández-Miranda Campoamor, 1984:13). Si la inviolabilidad tiene carácter sustantivo y hace que los representantes no estén sujetos a responsabilidad jurídica alguna por las opiniones efectuadas en ejercicio de sus funciones, la inmunidad tiene un carácter formal que impide que estos puedan ser detenidos salvo en caso de flagrante delito o sometidos a procedimientos judiciales que pudieran conducir a la privación de su libertad sin que medie el consentimiento previo de la Cámara, por lo que esta autorización constituye un requisito de procedibilidad al servicio de la protección del ámbito institucional del Parlamento como órgano fundamental del Estado democrático; esto es, para impedir que la composición de las Cámaras, surgidas de la voluntad popular, pueda verse arbitrariamente alterada. Por su parte, el aforamiento especial en la Sala Segunda del Tribunal Supremo para el conocimiento de las causas incoadas durante su mandato por cualquier ilícito penal –haya sido o no cometido en el ejercicio de sus funciones– es una prerrogativa procesal temporal que viene a ser «complemento y cierre» de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad (entre otras, SSTC 22/1997, FJ 6; 68 y 69/2001, FJ 5).

Con todas ellas se establece constitucionalmente una excepcionalidad al principio de igualdad ante la ley y ante la justicia en cuanto afectan al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; excepcionalidad que se fundamenta en la existencia de un alto interés público legítimamente protegido, cual es garantizar la independencia y autonomía del poder legislativo del Estado en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. Como sostiene el Tribunal Constitucional, las garantías parlamentarias son «sustracciones al Derecho Común conectadas a una función, y solo en cuanto esta función jurídica se ejerza pueden considerarse vigentes» (STC 51/1985,

European Parliament. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Author: Eeva PAVY. Directorate-General for Internal Policies, 2021.

FJ 5), por lo que han de ser interpretadas estrictamente para que no devengan en privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros. No hay con ellas, por tanto, protección de interés personal alguno de los parlamentarios, pues si así fuere constituirían privilegio inaceptable; la protección que brindan se justifica por y para las funciones cuya realización tienen encomendadas, por lo que se integran en su situación jurídica subjetiva como un derecho reflejo. De acuerdo con la doctrina del TC, se incorporan y encuentran su «acomodo natural [...] en el contenido del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE [...] que garantiza no solo el acceso o permanencia en el cargo público representativo, sino también los derechos y prerrogativas propios del estatus del cargo» (SSTC 22/1997, FJ 2; 123 y 124/2001, Fundamentos Jurídicos (FFJJ) 3; 70/2021, FJ. 2 c)). En tanto que con ellas se ejercitan institutos protectores de un altamente cualificado interés público, tienen carácter indisponible.

Si estas prerrogativas (que surgieron en el marco de la dialéctica entre legitimidades antagónicas –Rey y Parlamento–, fundamentadas en la doctrina de la separación de poderes) se han venido manteniendo en el transcurso de más de dos siglos como garantías jurídicas de la libertad e independencia del Parlamento por la progresiva afirmación del Estado de Derecho, en la actualidad son objeto de una intensa polémica. Es lógico que así sea, de un lado, porque en un Estado constitucional de derecho propio de una democracia avanzada y en un sistema de gobierno parlamentario, la dinámica política no la mueve tanto la división interorgánica de poderes sino la relación dialéctica entre mayoría gubernamental y oposición en un marco parlamentario plenamente consolidado. De otro lado, en cuanto afectan al principio de igualdad y a la tutela judicial efectiva, son percibidas en amplios sectores de la opinión pública –aunque un tanto estereotipadamente– como institutos ya innecesarios, periclitados, que al mantenerse han devenido en buena medida en privilegios. Esta perspectiva crítica, que manifiesta también un cierto divorcio popular con la institución parlamentaria y que incide en su relativa crisis, debe conducirnos a hacernos la pregunta sobre su justificación actual y a valorar algunas cuestiones que su regulación plantea en nuestro derecho. El TC ha reiterado que inviolabilidad, inmunidad y aforamiento son institutos que han de ser interpretados de acuerdo con su sentido teleológico y

una razonable proporcionalidad, rechazando cualquier criterio hermenéutico que permita una utilización injustificada (STC 243/1988; FJ 3 a; 70/2021, FJ 3 A d; 22/1997, FJ 8). Por esta razón ni sería constitucionalmente legítima una extensión legislativa, ni tampoco una interpretación analógica (SSTC 22/1997, FJ 5 y 70/2021, FJ 3 A d), con cita de las SSTC 243/1998, 186/1999 y 51/1985).

2. Inviolabilidad

Acerca de la inviolabilidad cabe subrayar que, aunque el debate sobre prerrogativa/privilegio tiene un carácter más terminológico que real –pues históricamente se han venido utilizando estos conceptos como sinónimos en una dimensión institucional de garantía– es importante debelar la idea de privilegio, tan negativamente connotada en nuestros días por la ciudadanía, en buena parte por el uso populista que de este término se viene haciendo aplicado a los representantes parlamentarios¹³. Esta prerrogativa no supone ni puede suponer privilegio alguno al servicio de intereses privados, en tanto está instituida como excepción justificada con la finalidad de «la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias» (SSTC 51/1985, FJ 6; 9/1990, FJ 3 A). Siendo esta la esencia de su función constitucional es necesaria para neutralizar cualquier presión, cortapisa, temor o inhibición del parlamentario en los debates. Esto es, está dirigida a preservar «un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado, y frustrado por ello, el proceso de libre formación de voluntad del órgano» (Peñaranda Ramos, 1998: 339). En este sentido no es privilegio, sino «prerrogativa funcional», esto es, garantía y presupuesto radicalmente necesario para el adecuado ejercicio de las funciones parlamentarias. Su finalidad no es *tout court* la protección de un sujeto singular sino, como elemento objetivo necesario, servir a un interés y finalidad superior que se sitúa en el centro del orden

¹³ El art. 71.1 CE establece la inviolabilidad de diputados y senadores, de la que «gozarán» por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. La expresión «gozarán», que reitera el art. 10 del Reglamento del Congreso, no es, ciertamente, muy afortunada. En esta misma línea cabe incluir también el art. 67.3 CE, al determinar que las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria parlamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones «ni ostentar sus privilegios».

funcional de la institución parlamentaria en el marco de la relación entre los poderes y al servicio de la sociedad democrática. No hay aquí ni privilegio (SSTC 206/1992, FJ 3 –doctrina que entre otras reiteran las SSTC 123/2001– y 124/2001, FJ 4) ni ninguna suerte de *ius singulare* (SSTC 22/1997, FJ 5; 184/2021, FJ 11.4).

Su objeto y contenido consiste en garantizar la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por «las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», dicen la Constitución y el RCD (arts. 71.1 y 10, respectivamente). Pero la densidad de estas normas abarca también, con toda lógica completiva, como vienen considerando la doctrina y el TC, a los votos emitidos (tal como, por otra parte, se recoge en el Reglamento del Senado, art. 21); y –cabría añadir– a otras actuaciones cuyo contenido material fuere manifestar opinión vinculada al ejercicio de funciones parlamentarias. Es decir, mediante esta prerrogativa quedan amparadas las declaraciones tanto «de juicio» como «de voluntad» del representante (STC 51/1985, FJ 6). Partiendo de estas premisas, esta garantía no cubriría a aquellas declaraciones o actos de un parlamentario cuando hayan sido realizados en su cualidad de ciudadano, o incluso como político, fuera del ejercicio de las competencias y funciones que le correspondan, aunque se hicieran en la sede de la Cámara, pues no está instituida en virtud de la condición de ostentar el cargo de parlamentario, sino solo respecto de las declaraciones, votos o actos que manifiesten opinión de quien actúa jurídicamente como tal (STC 51/1985, FJ 6; en el mismo sentido, SSTC 243/1988, FJ 3 B), 206/1992, FJ 5 y 184/2021, FJ 11.4). Como puede apreciarse y ha destacado el TC, el nexo que ha de darse entre prerrogativa y ejercicio de funciones parlamentarias es condición *sine qua non* para que opere la plena protección que brinda, por lo que la prerrogativa también decae en todos aquellos casos en los que la Cámara no actúe en legítimo ejercicio de sus funciones (STC 184/2021, FJ 11.5.6).

Para otro tipo de declaraciones o actuaciones fuera del ámbito de la Cámara dirigidas a manifestar la propia opinión, el parlamentario estaría protegido, no por la prerrogativa de la inviolabilidad sino, como cualquier otro ciudadano, por su derecho fundamental a las libertades de expresión e información (art. 20.1 a) y d) CE). Esta observación abundaría en la necesidad de interpretar taxativamente esta

prerrogativa, habida cuenta de la amplia protección que con carácter general ya se otorga a estas libertades referidas a asuntos públicos –de acuerdo con la doctrina de la posición preferente sostenida por el TC y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos– en cuanto son elementos institucionales fundamentales e imprescindibles para la formación de una opinión pública libre. A estas libertades no solo se dispensa por ello «un lugar preeminente en el régimen constitucional español» sino que incluso se las «ha reforzado en el ámbito de la actividad política» (Montilla Martos, 2021: 565). Por esta razón no es necesario que la prerrogativa debiera proteger al parlamentario en cualquier debate o discurso abierto en la sociedad por el que pudiera entenderse que estaría condicionado en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, se han suscitado en la doctrina dos importantes cuestiones problemáticas acerca de si la garantía también debería cubrir: i) a los parlamentarios en cuanto integrantes de los grupos parlamentarios cuando participan en sus reuniones y actividades; ii) a los miembros del Gobierno en tanto que el régimen del debate en el seno parlamentario debería ser común para quienes en él participan.

Respecto a la primera cuestión, se ha sostenido por un sector doctrinal que la inviolabilidad se extendería a los parlamentarios intervinientes en las reuniones de los grupos parlamentarios, siempre que estén reglamentariamente convocadas, partiendo de la tesis consistente en que en la democracia de partidos el diputado individual cede necesariamente su protagonismo a los grupos parlamentarios (Figueroa Burrieza, 1992: 43, siguiendo la sugerencia en este sentido de García López, 1989 :115) o bien se ha propugnado su extensión, Fernández-Viagas Bartolomé, 1990). De contrario, sin embargo, se alega que esta posibilidad se ve impedida porque no basta la condición subjetiva de parlamentario sino también el requisito material de que la naturaleza del acto sea propiamente parlamentaria, esto es, que se haga en desempeño de funciones parlamentarias, señalando a mayor abundamiento que los grupos parlamentarios no son propiamente órganos de la Cámara en sentido jurídico ni están regidos en sus reuniones por el Reglamento de la Cámara (Peñaranda Ramos, 1998: 346).

Es verdad que esta cuestión no es fácil de despejar. Hoy por hoy parece imponerse la realidad de que los grupos parlamentarios

tienen una naturaleza mixta o compleja, siendo un órgano del partido y, al tiempo, también de la Cámara, toda vez que: i) estando vinculados los miembros de los grupos al partido, forman parte de la Cámara y en ella y para ella llevan a cabo sus funciones según la regulación del Reglamento y con la intermediación de los grupos, regulados a su vez de manera nuclear por el mismo cuerpo normativo en cuanto a sus funciones y actividades parlamentarias; (ii) son órganos parlamentarios en el sentido en que, en cuanto unidades institucionales estables, están dotados por el Reglamento de la Cámara de capacidad específica para actuar de forma jurídicamente eficaz en procedimientos conducentes a la adopción de decisiones por la Cámara tanto en la designación de determinados cargos en el interior de la misma como en las dimensiones legislativa y de control del Gobierno; iii) los diputados que los integran no llevan a cabo en sus reuniones solo actos de mera relevancia política al margen de la Cámara, sino también, a tenor de lo apuntado, actos que de un modo u otro son preparatorios de los elementos necesarios para la libre discusión y decisión parlamentaria en sus diferentes articulaciones.

De acuerdo con estas precisiones, debe valorarse la tesis de que no debería haber obstáculo para contemplar la operatividad de la inviolabilidad en estos casos, siempre que tales reuniones no solo estén reglamentariamente convocadas sino también que los temas abordados según el orden del día tengan conexión necesaria con la ordenación y desarrollo de los trabajos de la Cámara en cualquiera de sus articulaciones orgánicas, también de acuerdo con sus específicos órdenes del día, pues la Constitución exige la convocatoria de la Cámara para que las reuniones puedan ser vinculantes (art. 67.3). En definitiva, lo relevante en estos supuestos sería la existencia de una relación directa entre la opinión expresada y las funciones parlamentarias, sin que hubiera aquí una interpretación analógica (que no cabría según la doctrina del TC antes expuesta) pues los diputados estarían actuando en estos casos y con esta perspectiva, materialmente, en el ejercicio de sus funciones. No obstante, cabe oponer a esta tesis dos importantes reparos: i) en la teoría general del órgano parlamentario se entiende por tal a todo aquel que ostente capacidad bastante para imputar su actividad a la Cámara, de tal manera que a ella se atribuyan sus efectos jurídicos, lo cual, manifiestamente, no puede suceder en el

caso del grupo parlamentario, por lo que se trataría de una interpretación extensiva de la prerrogativa; ii) la amplia protección que brinda la libertad de expresión ya cubre suficientemente en este supuesto la protección del parlamentario en sus manifestaciones de opinión.

Con relación a la segunda cuestión planteada, es preciso distinguir: i) aquellos miembros del Gobierno que actúan jurídicamente en la asamblea en su condición de tales, pero no son parlamentarios. En este caso la prerrogativa no podría ampararse en el artículo 71 CE, en cuanto que la función que ejercen no es la de parlamentarios; ii) aquellos miembros del Gobierno que son titulares de un escaño y que, en cuanto votan, lo hacen como parlamentarios que contribuyen con ello a la formación y expresión de la voluntad de la Cámara. En este caso –ejercicio del voto– sí les alcanzaría coherentemente la prerrogativa de acuerdo con la doctrina constitucional antes expuesta, pero no en cuanto actúen e intervengan en representación del ejecutivo, porque no estarían ejercitando funciones parlamentarias.

Pero también cabría considerar, como a veces se ha propuesto con toda lógica, la pertinencia de la extensión a todos ellos de la prerrogativa de la inviolabilidad mediante una decisión normativa en virtud de la remisión expresa a la ley que realiza el artículo 98.4 de la Constitución para la regulación del estatuto de los miembros del Gobierno. La fundamentación de esta posibilidad es clara si se considera que con su actividad como miembros de un órgano constitucional en el marco dialéctico de las relaciones ejecutivo-legislativo, están directa y materialmente contribuyendo a la formación de la voluntad de la Cámara, por lo que su estatuto en cuanto a las manifestaciones de opinión en ese marco podría responder con todo fundamento a las mismas reglas establecidas para los parlamentarios. Sin embargo, tratándose de una extensión normativa de una prerrogativa no prevista directamente en la Constitución, tendría que ser la ley habilitada, esto es, la Ley del Gobierno, la que la estableciera también para los miembros del Gobierno.

En cuanto al ámbito material funcional de esta prerrogativa, según ha precisado reiteradamente el Tribunal Constitucional se proyecta únicamente sobre las opiniones que, en ejercicio de sus funciones, como antes se ha expuesto, se realicen «en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las

Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario» (entre otras, SSTC 51/1985, FJ 6; 243/1988, FJ 3 B; 206/1992, FJ 5; 184/2021, FJ 11.4). Esta última precisión del TC exigiendo que para que estén protegidas por esta prerrogativa las opiniones realizadas al margen del ámbito parlamentario tengan que ser «reproducción literal» de un acto parlamentario, merece alguna consideración. En una sociedad de la información y la comunicación en la que la vida política se desenvuelve a una velocidad de vértigo, en muy variados escenarios y formatos, extramuros del ámbito parlamentario, pero a él vinculados, y con intermediaciones que pueden ser muy diversas, a veces se producen y reproducen actos que, sin ser literalmente «reproducciones» de actos parlamentarios, sí pueden serlo sustancialmente en parte o en su conjunto. En estos casos (siendo obvio que la exigencia de la «literalidad» quiere proteger la «identidad» del acto de acuerdo con la regularidad de la constitución orgánica y el desarrollo parlamentario en cuyo seno se produjo) podría no ser proporcionada ni estar justificada en aquellos supuestos en los que por esa falta de literalidad estrictamente entendida se excluyera de la protección por la prerrogativa una reproducción en la que se pudiera constatar, sin embargo, su carácter sustancialmente igual por su fundamento en cuanto a los sujetos, ámbito material de referencia, sentido y efectos, aunque no fuese «literal». En estos casos lo que importaría es que la opinión manifestada no sea diferente y esté desvinculada de la emitida en sede parlamentaria y, por tanto, protegida por la inviolabilidad. En cualquier caso, la función de representación que ejercen los parlamentarios y el estrecho y permanente contacto que ello requiere con los electores, hace que «su actuación fuera de la Cámara sea una actividad inseparable de su cometido constitucional», por lo que podría considerarse pertinente extender la inviolabilidad a estos contextos (así lo entiende Lucas Murillo de la Cueva, 2020: 142)¹⁴

¹⁴ Recuerda este autor el hecho, que entiende revelador, de que la Ley italiana n° 140, de 20 de junio de 2003 estableciera que la inviolabilidad parlamentaria también cubre, además de la actuación en los órganos de las Cámaras, «cualquier expresión de voto, cualquier actividad de inspección, divulgación, crítica o denuncia política, conexas a la función parlamentaria, aun desarrollada fuera del Parlamento» (art. 3.1)

De otro lado, cabe recordar la imposibilidad de ampliar la esfera de esta prerrogativa mediante la extensión del requisito de autorización de las Cámaras también para procesos civiles originados por opiniones conectadas con las funciones parlamentarias del representante, porque, como ya dejó zanjado el TC en su sentencia 9/1990 (FFJJ 3 a 5), esta ampliación sería exorbitante y estaría en manifiesta contradicción con lo dispuesto en el art. 71 CE, razón por la que el Tribunal declaró pertinentemente la inconstitucionalidad de la previsión que en este sentido se añadió por la Ley Orgánica (LO) 3/1985 al artículo 2.2 de la LO 1/1982, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

La plenitud de la irresponsabilidad jurídica que nuestro derecho confiere a la prerrogativa de la inviolabilidad supone un límite de carácter absoluto a la jurisdicción en cuanto que «impide la apertura de cualquier proceso o procedimiento que tenga por objeto exigir responsabilidad a los miembros de la Cámara por las opiniones manifestadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones» (STC 184/2021, FJ 11.4). Tal protección tiene, lógicamente, un ámbito temporalmente ilimitado, por lo que es imprescriptible, cubriendo a las opiniones, manifestaciones y votos del diputado también después del mandato y para siempre, con la condición de que hayan sido hechas en ejercicio de sus funciones (art. 10 RCD). La adecuación y racionalidad de esta configuración es obvia, porque si no fuere así, decaería la atmósfera de libertad que se protege por ser necesaria para el debate y la decisión tendentes a la formación de la voluntad del órgano parlamentario. He aquí la radical justificación de esta prerrogativa como garantía institucional, que no privilegio, que explica además el hecho de que incluso en nuestros días no sea significativamente contestada ni puesta en cuestión por la opinión pública, contrariamente a lo que sucede con la inmunidad y el aforamiento. Sin embargo, en la doctrina se han manifestado posiciones contrarias a esta «concepción ilimitada» de la libertad de expresión del parlamentario, subrayando que este puede cumplir con sus funciones sin injuriar, sin calumniar o sin lesionar la intimidad de las personas, no entendiéndose bien la razón de por qué quienes se consideren lesionados en sus derechos hayan de verse impedidos para obtener la reparación correspondiente. En este sentido P. Lucas Murillo ya invocaba el Derecho comparado: la

Ley Fundamental de Bonn excluye de la inviolabilidad las «injurias calumniosas»; tanto el derecho constitucional suizo como el sueco permiten la autorización de las Cámaras para la persecución judicial de sus miembros por opiniones manifestadas en ejercicio de sus funciones y, en la jurisprudencia americana se recurre a criterios de razonabilidad para precisar si en el desempeño de concretas tareas parlamentarias resulta imprescindible expresarse de determinada manera (Lucas Murillo de la Cueva, 1990: 196). E insiste en esta perspectiva en su estudio más reciente, señalando cuales son los límites: «los que marca el Código Penal y, también, los que resultan de las exigencias de los derechos fundamentales de terceros y del cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes» (2020: 143).

No obstante, este es un punto un tanto oscuro. Suele argumentarse que el alcance de la inviolabilidad no es ilimitado porque, en tanto que esta se desenvuelve en el ámbito del debate parlamentario, puede verse contrapesado jurídicamente por el ejercicio de la potestad de la Presidencia de la Cámara para dirigir los debates y ejercer los poderes administrativos y las facultades de disciplina parlamentaria a los que se refiere el art. 72.3 CE, desarrollados y previstos más específicamente en los artículos 103 a 106 RCD, incluyendo la potestad sancionadora. Siendo esto cierto, en tanto que de esta manera pueden evitarse o, al menos, contrarrestarse los excesos, la cuestión va mucho más allá: determinar si la prerrogativa, al no contar con límites expresamente formulados en la Constitución podría amparar al parlamentario por cualquier expresión formulada que pudiera suponer injuria grave o calumnia, delitos de odio, revelación y difusión de secretos, incitación al delito o cualquier otra expresión violenta u ofensiva contra personas, grupos o instituciones, al margen de su adecuación al desempeño de las concretas tareas parlamentarias, entendida esta adecuación bajo criterios de razonabilidad. Tanto la doctrina como la jurisprudencia presentan cierto grado de indefinición y ambigüedad en esta materia. Por mi parte, entiendo que esta protección, teniendo que tender lógicamente a ser lo más amplia posible para que resulte plenamente eficaz, no puede ser absoluta frente a la protección de derechos fundamentales de terceros (en este mismo sentido, Fernández Riveira, 2018: 3515). El art. 71 CE contiene claramente el «nexo de unión» entre la prerrogativa y el ejercicio de las funciones

parlamentarias, como ha destacado el TC (STC 51/1985, FJ 6). Tales funciones son «las propias del diputado o senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual»; las funciones, por tanto, no pueden ser entendidas simplemente por el *locus* en que el parlamentario emita sus opiniones (su actividad en la Cámara en sus diferentes articulaciones), sino, además, por la adecuación que por su contenido tengan con el ejercicio de tales funciones, materialmente entendidas en correspondencia con ese nexo, esto es, sirviendo al proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

3. Inmunidad

En claro tándem garantista complementario, pero con fundamento autónomo, la Constitución establece junto a la inviolabilidad el instituto de la inmunidad, en cuya virtud los diputados no podrán ser detenidos, salvo en caso de flagrante delito, ni inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara (art. 71.2); y en los mismos términos reitera su contenido el art. 11 RCD. Si con la inviolabilidad se busca garantizar el libre debate y la libre formación de la voluntad de la Cámara, con la inmunidad se persigue que esta no pueda verse eventualmente privada de ninguno de sus miembros a causa de una detención o de una persecución judicial que pudieran ser utilizadas injustificadamente, instrumentalizadas o manipuladas con la intención, o el efecto, de perturbar su funcionamiento o de alterar su composición, de tal manera que no solo pudiera frustrarse la libre formación de su voluntad (STC 243/1988, FJ 3) sino también resultar quebrada su inviolabilidad como institución democrática. En este sentido el TC ha subrayado el sentido institucional reforzado que tiene la inmunidad, en tanto que protege la misma inviolabilidad de la Cámara y de ahí que la autorización para proceder contra un diputado haya de ser adoptada por su totalidad (STC 71/2021, FJ 3 A c)).

Esta regulación es la condensación que ha resultado de una prerrogativa históricamente cargada de sentido, cuando en tiempos de intensa contienda ideológica, política y jurídica entre Parlamento y gobierno monárquico, existía el riesgo y la realidad de esta clase de detenciones arbitrarias y procesamientos injustificados por motivaciones políticas. Sin embargo, este sustrato ya no existe y son

poderosas las razones por las que en nuestros días el estatuto de la inmunidad ha de someterse a un escrutinio más estricto. Estas razones son el afianzamiento y desarrollo del Estado constitucional de derecho y del Gobierno parlamentario –en el cual el Ejecutivo es una emanación del Parlamento mismo–; la proscripción garantizada de la arbitrariedad de los poderes públicos; el establecimiento de la garantía plena de la independencia judicial; y el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales –en especial la tutela judicial efectiva–. Es verdad que no ha perdido del todo su justificación, pues el riesgo de instrumentalización del proceso penal por motivaciones políticas se podría trasladar a miembros de grupos parlamentarios minoritarios (Tshitshi Ndouba, 2018: 401) o, por difícil que sea, podría darse en alguna coyuntura; pero lo cierto es que ha sido frecuentemente utilizado como abusivo y antidemocrático privilegio personal para dilatar la acción de la justicia o parapetarse con prácticas corporativas en la impunidad ante la comisión de hechos delictivos, cuando la ley, en este caso penal, ha de ser igual para todos los ciudadanos y todos tienen el mismo derecho a la tutela judicial efectiva. De ahí que ya Kelsen, considerando que esta prerrogativa era propia de otro momento histórico, abogara por su supresión o, al menos, porque fuera restringida considerablemente (Kelsen, 2015: 68, en la edición que se cita)¹⁵. En este sentido, la evolución de la interpretación constitucional de este instituto ha acabado reconduciéndolo a sus más estrictos límites, exigiendo que exista en cada caso justificación suficiente, razonable y coherentemente argumentada, para que pueda producirse una restricción del acceso al control jurisdiccional de las actuaciones de los parlamentarios con posible alcance penal.

Cabe anotar los siguientes aspectos como elementos para el debate y su consideración en caso de reforma legal y reglamentaria:

i) La Constitución exige como condición de procedibilidad la autorización previa de la Cámara para «inculpar» o «procesar» (art. 75.2) a un diputado, autorización que se pedirá en forma de

¹⁵ «Si el parlamentarismo durante el largo periodo de su existencia no solo no ha sabido merecer las simpatías de las grandes masas, sino todavía menos de los intelectuales, no ha sido ello ajeno al abuso del anacrónico privilegio de la inmunidad» (Hans Kelsen, op. cit., 69).

suplicatorio por el Tribunal Supremo, órgano judicial en el que están aforados los parlamentarios nacionales, siendo su Sala de lo Penal la competente para conocer de estas causas (art. 71.3 CE). Hasta que no se obtenga la autorización, la autoridad judicial no podrá dirigir procedimiento alguno contra el representante (art. 750 Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim)). Obtenida la autorización, se siguen obviamente todas las consecuencias legales que pudieran derivarse del procedimiento penal hasta que recaiga resolución o sentencia firme, aunque fueran disueltas las Cortes antes de dictarla. Si la autorización se denegase, no podrá procederse contra el parlamentario. No obstante, aquí tropezamos con una cuestión de la mayor importancia: ¿ha de entenderse por imperativo constitucional que la consecuencia de esta resolución denegatoria conlleva también la caducidad de la acción penal? El artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912 establece para estos casos que, una vez comunicado el acuerdo al tribunal requirente, este «dispondrá el sobreseimiento libre». Por otra parte, el art. 754 LECrim se refiere al «sobreseimiento» y a que continuará la causa contra los demás procesados, en su caso. Esta consecuencia transforma el acto político de no autorización en una exigente de responsabilidad penal, que habitualmente se da por establecida como propia y necesaria del instituto de la inmunidad. No resulta así de los términos expresos de la Constitución, aunque sí de la ley (partiendo de la preconstitucional de 1912)¹⁶, pues atendiendo al tenor literal y al sentido del art. 71.2 CE, el ámbito de cobertura de esta garantía es «durante el periodo de su mandato»; ni tampoco está en consonancia con la necesidad de hacer una interpretación restrictiva de la prerrogativa, sobre la que reiteradamente ha insistido el TC. Por ello, si bien debe alcanzar indudablemente al hecho de que no podrá actuarse contra el parlamentario mientras siga ostentando esa condición, no tendría por qué ser así necesariamente una vez que la pérdida y el delito no haya prescrito, pues se trataría de una situación en la que ya no tendría sentido la proyección de efectos de la prerrogativa

¹⁶ Como señala Figueruelo Burrieza (1992: 50), aunque doctrinalmente se acepta prácticamente sin fisuras que la inmunidad tiene una duración temporal, reducida al periodo del mandato parlamentario, se ha venido imponiendo tradicionalmente el criterio del sobreseimiento libre, llegando a conferirse carácter de cosa juzgada a los hechos que motivaron el suplicatorio, no pudiéndose volver sobre ellos en ningún caso.

porque el procesamiento no alteraría la composición de la Cámara ni podría por tanto afectar a su integridad, que es el bien que se protege. Esta es la razón fundamental por la que la inmunidad es percibida por la ciudadanía como un «privilegio» de difícil aceptación en una democracia avanzada. Tras concluir el mandato parlamentario, «con la obligación de enfrentarse a la justicia en un proceso penal, por un lado, no se mermaría un ápice la garantía del principio de separación de poderes y de la tutela judicial efectiva y la propia del Estado de derecho, a través del sometimiento al imperio de la ley» (Fernández Riveira, 2018: 3524).

ii) De acuerdo con el art. 14.2 RCD, rige el silencio negativo para el caso de falta de pronunciamiento en plazo sobre el suplicatorio por parte del Pleno de la Cámara, entendiéndose denegado si no se hubiere pronunciado al término de sesenta días naturales computados durante el periodo de sesiones a partir del día siguiente a su recibo. Ahora bien, esta norma reglamentaria se ha visto por entero desfasada, pues el hecho de que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional a la que nos referimos más adelante, sea necesaria en todo caso una motivación suficiente y coherente de la denegación por parte de la Cámara, hace imposible la viabilidad del silencio negativo (Moreno Fernández Santa Cruz, 2012: 113). A partir de esta jurisprudencia la Cámara está ineludiblemente obligada a pronunciarse; incluso el silencio positivo (si así se estableciera) sería contrario al derecho a la tutela judicial efectiva que asiste al investigado (Aranda Álvarez, 2017: 28).

iii) El carácter y fundamento de la decisión sobre el suplicatorio conduce, de acuerdo con la doctrina constitucional, a que haya de estar justificada y motivada (STC 90/1985, FJ 6), contrariamente a lo que en algún tiempo sucedió, en el que se consideraba que las Cámaras eran libres para decidir. Pero tampoco basta entender la motivación como un mero requisito formal, pues debe apreciarse además su suficiencia, que puede ser controlada respecto a su razonabilidad y coherencia en relación con la finalidad que esta institución persigue (STC 206/1992, FJ 4). Conocido es que esta última exigencia ha sido muy controvertida en la doctrina y severamente valorada, en tanto que,

como argumentaron los votos particulares a la sentencia citada¹⁷, este requisito: a) supone una intrusión en el ámbito de decisión política de la Cámara, sustituyendo la valoración o juicio de oportunidad por el del propio del Tribunal, suplantando así una función que la Constitución encomienda a la Cámara; b) la intrusión es de tal magnitud, que, salvo hipótesis patológicas, hace prácticamente inviable la denegación de la solicitud; c) es reduccionista, en cuanto que restringe las posibles motivaciones de la denegación del suplicatorio a una sola razón. También se ha señalado en esta línea que este «intervencionismo» del TC no solo reduce el margen de apreciación por la Cámara, sino que, en la misma línea sostenida en el voto particular del magistrado Rodríguez Bereijo, «convierte, de facto, al Alto Tribunal en instancia revisora o casacional del contenido material de las resoluciones parlamentarias» (Moreno Fernández-Santa Cruz, 2012: 113). De tal manera, se ha apuntado con razón que el Tribunal quizás haya ido demasiado lejos, porque al control (de naturaleza política) que realiza la Cámara se estaría sobreponiendo otro control, el del Tribunal, en su caso, que ante el silencio de la Constitución sobre ulteriores criterios vendría a tener, *a fortiori*, esa misma naturaleza. No obstante, no se trata, a mi entender, contrariamente a lo que a veces se concluye (así, Tshitshi Ndouba, 2018: 401-402) que en la doctrina del TC a partir de la STC 206/1992 exista un entendimiento desacertado de jerarquización de la inmunidad a los derechos fundamentales, pues el Tribunal razona, utilizando criterios ponderativos, desde la necesaria adecuación y congruencia que ha de tener la denegación de un suplicatorio con el fundamento mismo de la función que cumple la institución de la inmunidad para la integridad e inviolabilidad de la Cámara. Cuando esta función no se cumple en el caso concreto, no tienen por qué verse sacrificados los derechos fundamentales en presencia.

Ciertamente, esta jurisprudencia ha tenido el efecto que se esperaba: ha conducido en la práctica a un otorgamiento constantemente creciente de los suplicatorios (al respecto, Tshitshi Ndouba, 2018: 383-386) en tanto que resulta en extremo dificultoso justificar

¹⁷ Votos particulares de los magistrados D. Álvaro Rodríguez Bereijo, D. Julio Diego González Campos, D. Vicente Gimero Sendra y D. Fernando García-Mon y González-Reguera.

la existencia del *fumus persecutionis* (lo que en gran medida es reflejo de la normalizada actuación con sujeción plena a derecho de los poderes públicos en el Estado constitucional). Tal resultado, en definitiva, viene a suponer casi la supresión de la prerrogativa al haberla dejado apenas sin contenido con objeto de evitar «cualquier sombra de impunidad, o incluso de privilegios injustificados, de los parlamentarios» (Montilla Martos, 2021: 566). Incluso se señala con razón que, dada esta circunstancia, la autorización se percibe hoy por hoy por los representantes, más que como prerrogativa o «privilegio», como un verdadero lastre para el parlamentario, debido a su conversión «en un trámite que amplifica la publicidad de los hechos –de relevancia penal, pero muchas veces de entidad no necesariamente muy grave– y adelanta el juicio sobre la opinión pública» (Peñaranda Ramos, 2021: 132).

Por estas razones que hoy por hoy convierten en ineficiente y generadora de problemas esta prerrogativa, junto con la existencia de las suficientes garantías procesales y de actuación de los poderes en el marco de la Constitución y las leyes –que en realidad hacen prácticamente inviables actuaciones torticeras de tal entidad que redunden en la alteración de la composición de la Cámara– se suele señalar la procedencia de su supresión, a lo que se une la extendida percepción negativa que la opinión pública parece tener de ella al entenderla como privilegio. Pero para esto sería necesario reformar la Constitución. Ahora bien, en tanto esto no ocurra y siga vigente, resulta necesario aclarar algunos extremos.

Como ha venido recordando el Tribunal Constitucional desde la STC 123/2001, FJ 5), la regulación de la inmunidad necesita ser actualizada y acomodada al texto constitucional, pues la normativa vigente está integrada, además de por las normas constitucionales y reglamentarias que reiteran sin más su tenor, por la preconstitucional Ley de 9 de febrero de 1912, de jurisdicción y procedimientos especiales en las causas contra senadores y diputados y por los arts. 750 a 756 LECrim, en términos que dificultan una interpretación sistemática e integrada. Aunque, en virtud del principio de supremacía de la Constitución, esta interpretación haya de hacerse conforme al sentido propio del precepto constitucional, no siempre resulta fácil, máxime cuando el art. 71.2 no ofrece pauta alguna para determinar el

significado preciso de las expresiones «inculpados» o «procesados» (Peñaranda Ramos, 2021:133-134), ni siquiera a la luz de la regulación actual de la LECrim.

Sería por todo ello conveniente, de un lado, regular la institución del suplicatorio para clarificar su naturaleza jurisdiccional en tanto condición de procedibilidad, así como, de otro, establecer y objetivar en el ámbito parlamentario los criterios relevantes conforme a los cuales realizar el «juicio de oportunidad» de carácter político por parte de la Cámara a la luz de la doctrina constitucional expuesta y ante la vaguedad e indeterminación intrínseca del concepto «motivaciones de intencionalidad política» o *fumus persecutionis* que podría amparar una denegación del suplicatorio. Esto conduce a que, como se señala por la doctrina, deberían preverse expresamente los supuestos en que la denegación resultaría compatible con el Estado de derecho, así como los elementos de la ponderación a efectuar entre los intereses de la Cámara para cumplir con efectividad sus funciones, la acción de la justicia, la posición y derechos del diputado y la afectación posible a derechos fundamentales de otros ciudadanos, atendiendo a la gravedad y trascendencia de la causa y a las circunstancias del caso (Aranda Álvarez, 1993: 116 y ss.; Peñaranda Ramos, 2021, cit.; Tshitshi Ndouba, 2018: 394). En este sentido, ya el Tribunal Constitucional señaló la responsabilidad que tienen las propias Cámaras para perfilar la institución de manera constitucionalmente adecuada, advirtiendo que también a ellas concierne la interdicción de la arbitrariedad (STC 206/1992, FJ 3). Esta responsabilidad no tiene por qué hacerse efectiva y agotarse solo en el momento del examen de cada caso concreto, sino que resulta pertinente darle cauce con carácter general mediante una acción normativa como la que se sugiere. Un ejemplo: positivizar el criterio hermenéutico formulado por el Tribunal Supremo (STS, Sala Segunda, 459/2019, de 14 de octubre), avalado por el TC, según el cual quien participa en un proceso electoral cuando ya está siendo juzgado, aunque resulte electo, no goza de inmunidad conforme al derecho nacional, lo cual es coherente con la propia naturaleza y finalidad de la prerrogativa de la inmunidad (evitar que se utilice el proceso penal para alterar la composición y el funcionamiento de la Cámara). Esto es, que la previa autorización de la respectiva Cámara para inculpar o procesar a sus miembros es

posible en las fases de instrucción o intermedia del proceso penal, pero no para el desarrollo de una fase posterior, como es la del juicio oral. Otra cosa supondría, de un lado, una «interferencia irrazonable en el ejercicio de la función jurisdiccional» y, de otro, la conversión de la prerrogativa en privilegio personal y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 71/2021, FFJJ 4 y 5). Además, también podrían incluirse en la regulación de esta institución, entre otros aspectos que pudieran ser relevantes, la determinación de en qué casos puede considerarse alterada la composición de la Cámara o afectado su normal funcionamiento, la prohibición de la presentación de pruebas y su examen por la comisión, o realizar cualquier tipo de pronunciamiento sobre el fondo o sobre la culpabilidad o inocencia, aunque ciertamente así se haya venido desarrollando la práctica de la comisión sobre estos últimos aspectos.

iv) De otra parte, se ha planteado en la doctrina la cuestión acerca de si la Diputación Permanente de la Cámara podría pronunciarse sobre la concesión o denegación de un suplicatorio referido a alguno de sus integrantes en los periodos entre legislaturas, cuando, una vez expirado el mandato parlamentario, todos sus miembros, titulares y suplentes, tienen prorrogadas sus funciones como parlamentarios hasta la constitución de la nueva Cámara, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 78 CE y el artículo 22.3 RCD. La cuestión dista de estar clara, pues nada se precisa expresamente al respecto ni en la Constitución ni en el Reglamento, que atribuyen a la Diputación Permanente funciones tasadas. Ahora bien, esta posibilidad tendría cabida, a mi juicio, dentro de la función general de velar por los poderes de la Cámara cuando no está reunida que le atribuye la Constitución como órgano de continuidad parlamentaria. En apoyo de esta tesis podría argüirse: a) que esta posibilidad participaría también del mismo carácter de garantía de colaboración entre poderes del Estado (en este caso, con el poder judicial) que fundamenta a las demás funciones que son atribuidas a la Diputación Permanente de manera expresa; b) que esta función se ejercería igualmente en protección de la misma inviolabilidad de la Cámara (en este sentido, Guillén López, 2002: 195), fundamento institucional de la prerrogativa de la inmunidad reiteradamente subrayado por la doctrina y la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 71/2021, FJ 3 A c); c) a

mayor abundamiento, como han subrayado otros autores (y recuerda Moreno Fernández-Santa Cruz, 2012: 109, citando a Pérez Dobón y a Bar Cendón), si no se admitiera así, sus miembros, injustificadamente, «se beneficiarían de una especie de salvoconducto en materia penal, contrario al principio de igualdad y especialmente grave en periodo electoral». Si bien en este caso lo que está en juego no es ciertamente la impunidad, sino el retraso en la perseguibilidad del ilícito penal, la cuestión es lo suficientemente importante tanto desde una perspectiva institucional como de justicia e igualdad como para requerir una previsión normativa clarificadora al respecto.

4. *Aforamiento*

En lo concerniente al fuero especial, establecido por el art. 71.3 CE para las causas contra diputados y senadores, en las que será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, durante su mandato por cualquier ilícito penal –haya sido o no cometido en el ejercicio de sus funciones– es una prerrogativa procesal temporal que viene a ser «complemento y cierre» de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad (entre otras, SSTC 22/1997, FJ 6; 68 y 69/2001, FJ 5). Junto a estas prerrogativas, la del aforamiento es valorada como una garantía tendente a preservar y reforzar el equilibrio entre los poderes en tanto que sitúa el conocimiento de las responsabilidades penales en el órgano de mayor rango del poder judicial, de tal manera que su finalidad consiste en «proteger la propia independencia y sosiego, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional, frente a potenciales presiones externas o las que pudiese ejercer el propio encausado por razón del cargo político e institucional que desempeña». Desde esta perspectiva, subraya el TC, «la Sala Segunda del Tribunal Supremo es, respecto de las acciones penales dirigidas contra diputados y senadores, «el Juez ordinario predeterminado por la Ley» a que se refiere el art. 24.2 C.E.» (SSTC 22/1997, FJ 6; 64/2001, FJ 5). Pero no se configura con ventajas especiales, pues en este caso, que es excepción, no existe «un segundo grado jurisdiccional»; tampoco esta circunstancia –insiste el Tribunal– supone para el representante una merma o lesión del derecho fundamental a la doble instancia penal; pero es necesario tener presente que también se priva a la contraparte de su derecho al recurso. En la STC 184/2021 el TC argumenta que

en casos de aforamiento ante el Tribunal Supremo, la limitación del derecho al doble grado jurisdiccional en materia penal se justifica por tres razones: la protección de la prerrogativa parlamentaria del aforamiento; la mejor prestación de justicia en materia penal resultante de la inescindibilidad de una causa seguida frente a varios investigados, y, finalmente, porque el protocolo número 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos admite la exclusión del doble grado de jurisdicción penal, entre otros supuestos, «cuando el culpable haya sido juzgado en primera instancia por el más Alto Tribunal».

Al igual que las demás prerrogativas, el aforamiento tiene un contenido indisponible y ha de ser objeto de una interpretación estricta, funcional y objetiva, esto es, conectada al mandato y a la función que se desempeña. Esto ha llevado al TC a precisar la cuestión de si es posible la *perpetuatio iurisdictionis* cuando el representante que estaba siendo enjuiciado con autorización vigente deja de serlo por extinción del mandato. La respuesta que el Tribunal da a esta cuestión matiza esa exigencia de una interpretación estricta: «reconociendo la precaria regulación legal y, en particular, el art. 7 de la preconstitucional Ley de 9 de febrero de 1912», considera que, más allá del contenido indisponible, entender habilitada la competencia de la Sala Segunda del TS si al finalizar el mandato estuviera vigente la autorización de la Cámara para proceder, siempre que los hechos estuvieran directamente relacionados con el ejercicio de la función pública inherente al cargo representativo, es una interpretación aceptable porque, aunque no se ajuste al tenor literal de la ley, «las leyes procesales o el Tribunal Supremo en su función de intérprete de la preconstitucional ley de 1912 pueden resolver de distinta manera acerca de la *perpetuatio iurisdictionis*, sin que, en principio, quepa considerar por ello afectados los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 23.2 y 24.2 C.E.» (STC 22/1997, FJ 8).

Pese a la justificación constitucional que resalta la interpretación que realiza el TC, el aforamiento viene siendo objeto desde hace años de una intensa controversia, por ser considerado en determinados sectores políticos y de opinión un privilegio innecesario y sin fundamento en el siglo XXI, en tanto que manifiesta una quiebra del principio de igualdad en el enjuiciamiento, por más que tuviera algún sentido en circunstancias históricas pretéritas. A mayor abundamiento

se constata que en el derecho comparado de los países de Europa, la regla general es el no aforamiento (así, Alemania, Francia, Italia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia), dándose solo unos casos de aforamiento limitado (Portugal, Países Bajos), en tanto que esta institución solo existe en plenitud, además de en España, en Grecia y Rumania (vid. Rivera Rodríguez, 2018: 15 y ss.). Estas circunstancias condujeron a que el Gobierno encomendara¹⁸ al Consejo de Estado la elaboración de una propuesta de reforma constitucional sobre el aforamiento de parlamentarios y miembros del Gobierno con la finalidad de incorporar una limitación funcional objetiva aplicable a este fuero. El Consejo, en consecuencia¹⁹, propuso añadir al artículo 71.3 CE la expresión «en el ejercicio de las funciones propias del cargo», vinculando de esta manera la prerrogativa solo en estos casos, y recomendando reformar simultáneamente el art. 57.1 2º Ley Orgánica del Poder Judicial introduciendo una limitación objetiva análoga. Esto significaría que este fuero especial solo sería aplicable durante el tiempo en el que se ejerce el cargo y únicamente para aquellos delitos vinculados directamente, no de forma indirecta o circunstancial, con el ejercicio de las funciones constitucionales.

A juicio del Consejo de Estado, la supresión absoluta no es recomendable, porque puede distorsionar intensamente el normal desenvolvimiento de las actividades legislativa y ejecutiva, especialmente por la existencia en España de una acción popular (art. 125 CE) que no se contempla en otros ordenamientos europeos; acción que está también al alcance de partidos políticos que pueden ser rivales y de otras organizaciones y entidades privadas, por no hablar de la siempre presente posibilidad de que el Parlamentario pudiera tropezarse con un juez «faccioso» (así lo advierte Lucas Murillo de la Cueva, 2020: 172-173, retomando la expresión de Andrea Manzella). La propuesta de reforma constitucional pretende asegurar igualmente que el legislador no pueda ampliar esta prerrogativa a otras situaciones que no sean las previstas por la Constitución. No nos referimos aquí, por obvias razones, a otras cuestiones tratadas por el Consejo de Estado, como es el caso de la recomendación de la apertura de un proceso

¹⁸ Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 2018.

¹⁹ Consejo de Estado. «Propuesta de reforma constitucional e informe sobre el procedimiento que debe seguirse para su tramitación» (núm. E 1/2018).

más amplio de reformas coordinadas conducentes a la revisión de los aforamientos previstos en numerosas normas de los ordenamientos estatal y autonómicos. Aunque esta propuesta parece teóricamente impecable, de llevarse a cabo algún día significaría una reducción tan drástica de la cobertura de su ámbito material, que prácticamente sería equivalente a su desaparición y a que no cubriera el objetivo previsto para su constitucionalización teniendo en cuenta el marco de las peculiaridades de nuestro ordenamiento procesal.

IV. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS AL CAPÍTULO IV DEL TÍTULO I RCD SOBRE ADQUISICIÓN, SUSPENSIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO

1. El requisito de prestar promesa o juramento para la adquisición de la condición plena de diputado

En relación con el art. 4 RCD, el art. 20.1, entre los requisitos que establece para la adquisición de la condición plena de diputado por parte del diputado proclamado electo, presenta particular interés el previsto en su número 3º, esto es, «prestar en la primera sesión del Pleno al que asista la promesa o juramento de acatar la Constitución» (requisito que es exigido también con carácter general para todo cargo electo por el artículo 108.8 LOREG). Esta exigencia de juramento ha dado pie a una polémica doctrinal, ya de antiguo suscitada, que significativamente se remonta al periodo de entreguerras, con las posiciones a favor y en contra, respectivamente, de Schmitt y Kelsen.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente sobre esta materia. En una primera fase, se ocupó de la constitucionalidad de la exigencia de la promesa o juramento, que avaló, en tanto que supone una especificación de un deber que está implícito en el apartado 1 del artículo 9 CE al enunciar la sujeción de todos, ciudadanos y poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Naturalmente, el TC precisa el distinto carácter que tiene para unos y otros, pues para los ciudadanos constituye un deber general negativo de abstenerse de actuaciones que vulneren la Constitución (salvo que se tratase de deberes positivos), en tanto que para los poderes públicos entraña un deber general positivo de realizar sus funciones de manera acorde con la Constitución, que no supone adhesión ideológica, pues también se respeta la norma fundamental

cuando se pretenda su modificación por las vías constitucionalmente establecidas (STC 101/1983, FJ 3). Estos argumentos son reiterados en sentencias posteriores, subrayando que «fidelidad» (término empleado habitualmente en las fórmulas de juramento) y «acatamiento» tienen un mismo y equivalente significado en este contexto. Del mismo modo considera el Tribunal que el incumplimiento de este deber no puede privar de la condición de parlamentario, para la que no existe otro título que no sea la elección popular, sino solo del ejercicio de las funciones parlamentarias propias de tal condición y, por tanto, de los derechos y prerrogativas correspondientes (122/1983, 8/1985, 119/1990 y 74/1991).

Ahora bien, en estas últimas sentencias, asumiendo la doctrina anterior, introduce importantes precisiones al enjuiciar los requisitos formales de la manera de prestar juramento o promesa. Sucedió, como es conocido, a raíz de que diputados y senadores de Herri Batasuna emplearan la expresión «por imperativo legal» y se rechazara por este motivo la adquisición plena de su condición de parlamentarios al no haberse atendido a la fórmula reglamentariamente prevista. En estos casos el Tribunal otorgó el amparo al entender que esa exigencia supone un formalismo rígido incongruente con un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; y que, como tal formalismo, hace primar una interpretación excluyente de la Constitución frente a otra integradora, violentándose de ese modo la propia Constitución. Estas precisiones del Tribunal, si bien avalan la constitucionalidad del juramento o promesa, abrieron la puerta a que en posteriores legislaturas (desde la XI a la actual en el Congreso y desde la X en el Senado) haya habido parlamentarios que han empleado frases y expresiones atípicas y muy dispares, ajenas a la cuestión e ideológica y políticamente cargadas, incluyendo proclamas independentistas y de otro signo, que han conducido a que se intensifique la polémica en la actualidad²⁰, vaciando de contenido el sentido del juramento. Así las cosas, diputados y senadores de VOX y del Partido Popular han interpuesto recursos de amparo contra las resoluciones de

²⁰ Sobre el detalle de estas fórmulas, Anguita Susi, 2020: 336 y ss. Una exposición precisa del decurso de esta cuestión desde la XI legislatura, junto con una valoración hecha desde la necesidad del respeto a la Constitución, llamando a la posibilidad de regularlo con la firmeza y seriedad debida, en Gutiérrez Vicén, 2018: 1958-1969).

las Mesas del Congreso y del Senado de 3 y 13 de diciembre de 2019 y de 23 de enero de 2020, que dieron validez a las variopintas fórmulas que emplearon determinados diputados y senadores en la toma de posesión para la XIV legislatura, al entender que con ello han podido ser lesionados los derechos reconocidos y garantizados por el artículo 23 en sus apartados 1 y 2. El Pleno del Tribunal Constitucional ha admitido a trámite estos recursos, por unanimidad, considerando que pueden dar ocasión para aclarar o cambiar su doctrina, «como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales y porque el asunto suscitado trasciende el caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales»²¹. Se trata, por tanto, de una cuestión muy abierta sobre la que reflexionar.

El instituto del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, si bien pudo tener sentido en el marco del constitucionalismo liberal y pasó a ser polémico ya en el periodo de democratización abierto en el constitucionalismo de entreguerras, en la actualidad ha devenido en una pervivencia histórica de carácter simbólico y formal que se agota en el mismo acto de su prestación y que ha dejado de tener significación sustantiva en el marco democrático de la constitución normativa, por lo que solo conduce, tal como está planteado, a la generación reiterada de innecesarios problemas jurídico-políticos. En la Constitución normativa su ineludible acatamiento como deber primordial no nace del juramento o promesa de acatamiento en sí mismo, sino del mandato que como principio constitucional enuncia el artículo 9.1, como destaca el Tribunal Constitucional (por todas, STC 119/1990, FJ 4)²². Una vez enunciado este mandato, el ordenamiento,

²¹ Providencia de 20 de abril de 2021.

²² «Como es evidente, la obligación de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución no crea el deber de sujeción a esta, que resulta ya de lo que dispone su art. 9.1 y aunque pueda entenderse que lo refuerza, creando un vínculo suplementario de índole religiosa o moral, esta vinculación más fuerte en el fuero interno no tiene, como tal, trascendencia jurídica ni es, en consecuencia, la finalidad perseguida por la norma legal o reglamentaria que la impone. Tanto la ley (art. 108 L.O. 5/1985) como los Reglamentos parlamentarios introducen esta obligación como un requisito formal que han de cumplir quienes han recibido el mandato popular para el acceso al ejercicio pleno de la función de diputados o senadores. Su eventual incumplimiento no priva, en consecuencia, de la condición de diputado o senador, para la que no hay otro título que la elección popular, sino solo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de los derechos y prerrogativas anexos.»

como precisa F. Balaguer, «dispone, o debe disponer, de los suficientes medios para sancionar cualquier incumplimiento de los preceptos constitucionales, por lo que resulta irrelevante que se produzca una declaración de sometimiento voluntario a una fuente del Derecho que tiene su propia razón de ser no en la voluntad de los sujetos que deben cumplirla, sino en el carácter jurídico de los preceptos que contiene» (Balaguer Callejón, 2000: 81).

Ese carácter jurídico vinculante explica que esta fuente, la Constitución, no contemple ni exija fórmula alguna de juramento o promesa de acatamiento de los parlamentarios. Esta exigencia histórica de carácter formal (que sin duda presenta una indudable dimensión de respeto a la norma constitucional y de ahí su solemnidad) ha sido introducida y mantenida, sin embargo, por la legislación electoral (arts. 108.8 y 224.2 LOREG con carácter general y para los electos al Parlamento Europeo, respectivamente) y los Reglamentos de las Cámaras (arts. 20.3 RCD y 11.3 RS), anudando a su formalidad, en caso de su no prestación o prestación inadecuada (esto es, si se desnaturaliza o vacía de sentido), unas consecuencias jurídicas extremas que no son del todo congruentes con el pluralismo político ni con las libertades ideológica y de opinión, llegando a afectar a las mismas bases y sentido del mandato representativo. Esta realidad ha conducido, por este motivo, a una situación paradójica: el TC entiende, como es lógico, la plena conformidad constitucional de esta exigencia, pero se ve conducido a reconocer su carácter formal y a abrir –hasta ahora sin límite conocido– las posibilidades de manifestación de fórmulas atípicas de prestar el juramento o promesa, que se extienden exponencialmente como consecuencia de su doctrina. Como señala Gutiérrez Vicén (2018: 1969), el camino no puede consistir en seguir explorando por vía jurisprudencial qué fórmulas son admisibles o no, según los aditamentos que caprichosamente se fueren añadiendo en cada momento. ¿Dónde poner entonces el límite para estas fórmulas? Sería como pretender poner puertas al campo. Incluso las respectivas presidencias de las Cámaras se han visto sobrepasadas para poder exigir su cumplimiento.

Pero la cuestión, cabe entender, va más allá del simbolismo y la formalidad. Entraña una cuestión fundamental que no puede orillarse. El Tribunal certeramente subraya que no prestar el juramento no priva

de la condición de parlamentario (para la que no hay otro título que la elección popular), pero sin solución de continuidad añade: «sino solo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas de los derechos y prerrogativas anexos»²³. Este «sino solo», resulta incongruente, pues supone precisamente el todo del ser parlamentario; privar al parlamentario electo de todas sus funciones, además de todos sus derechos, deberes y prerrogativas, equivale sin más a su «muerte parlamentaria» y, por tanto, a vaciar de contenido la relación representativa surgida de la elección y, con ello, la vulneración del derecho fundamental de participación de los representados por mor del incumplimiento de una «formalidad», por importante y solemne que sea. ¿Cuál sería la consecuencia sino esta, de mantener solo la «condición de diputado o senador» transitoriamente hasta que el parlamentario cumpla el trámite o permanezca así a lo largo de toda la legislatura? ¿Qué significaría tal condición con semejante privación radical de funciones, derechos, deberes y prerrogativas? Una consecuencia tan extrema para el incumplimiento de lo que el mismo Tribunal califica de requisito formal es, cuando menos, desproporcionada. Esta interpretación no puede resultar conforme a la Constitución.

Así las cosas, a la espera de la anunciada resolución del Tribunal Constitucional, entiendo que quizás sería pertinente una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de los Reglamentos de las Cámaras para suprimir y/o relativizar este requisito para la adquisición plena de diputado, teniendo presente y claro que el carácter normativo de la Constitución ya impone *per se* el deber de acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento, sin necesidad de otras declaraciones voluntarias de los sujetos obligados. Cabe añadir que podría obviarse esta formalidad de manera constructiva y constitucionalmente adecuada estableciendo un procedimiento simbólico como el previsto en el Reglamento del Parlamento del País Vasco (art. 4.5). Aunque en el Derecho comparado la mayoría de los Estados también se han mantenido en esta inercia histórica y siguen

²³ En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo -Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de octubre de 2000), que se refiere a que la única consecuencia es la privación, hasta cumplir el trámite, de las prerrogativas inherentes al cargo para el que ha resultado elegido.

exigiendo este requisito para la adquisición plena de la condición de parlamentario, otros no lo contemplan, como es el caso de Francia, Italia o Finlandia –este último país llegó incluso a reformar su constitución para abolirlo– (Cuenca Miranda y Arnaldo Alcubilla, 2012: 157).

2. *Apartado 2 del art. 20 RCD in fine*

Otra cuestión que está necesitada de una regulación más clara es la incorrección que se ha advertido por parte de la doctrina en la redacción y ubicación de la condición suspensiva de derechos y prerrogativas contenida en el apartado 2 del artículo 20 (Caamaño Domínguez, 1991:231-234; Aranda Álvarez, 2017: 27). Comienza este apartado por establecer la efectividad de derechos y prerrogativas anudándolos con toda claridad «al momento mismo en que el diputado sea proclamado electo». Por coherencia, en este punto debería acabar el texto de este apartado de un artículo que está dedicado específicamente a establecer los requisitos para la adquisición de la condición de diputado. Pero sigue diciendo: «Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Situada esta precisión en el artículo que establece la adquisición de la condición de diputado en el momento de proclamación como electo, aparece como una contradicción. Lo que ocurre en realidad es que, además de estar deficientemente redactada, esta parte del precepto se orienta a establecer una cláusula suspensiva, por lo que la ubicación sistemática del texto del apartado 2, *in fine*, debería situarse en el artículo 21, dedicado a la suspensión de derechos y deberes parlamentarios.

Pero materialmente la cuestión es más profunda. Participo de la opinión sustentada por E. Aranda, al subrayar que la suspensión solo puede afectar «a los derechos de tipo económico, acceso a los órganos parlamentarios y ejercicio de las funciones parlamentarias», pero no a las prerrogativas, por el hecho de que estas se anudan al momento de adquirir el mandato (Aranda Álvarez, cit.; en el mismo sentido, Gómez Corona, 2020: 206). Desde luego, el diputado electo sigue teniendo esta condición, aunque no haya adquirido la condición «plena» de tal, pendiente del cumplimiento de los requisitos, que

podrá perfeccionar también con posterioridad a las primeras tres sesiones plenarias solicitándolo a la Mesa de la Cámara. En tanto este perfeccionamiento no se produzca, entiendo que es legítimo que las prerrogativas sigan sin verse afectadas en su contenido esencial al haber nacido de la elección, no así los derechos económicos, acceso a órganos y ejercicio de funciones parlamentarias²⁴. Otra cosa es que su efectividad será prácticamente inexistente, pues si no hay cumplimiento de funciones, a las que van anudadas las prerrogativas, difícilmente estas se activarán en la realidad, permaneciendo, por así decirlo, latentes. Considero que esto es especialmente claro en lo relativo a la inviolabilidad, porque esta protege opiniones y votos en todas las articulaciones de la Cámara y, por definición, el diputado electo que no haya perfeccionado su condición plena de tal no podrá participar en el ejercicio de estas funciones; pero también lo es en buena medida en lo tocante a la inmunidad, pues en estos supuestos habría una razón política para que la Cámara no entrara a considerar un eventual suplicatorio, cual es que al no haber adquirido el electo la condición plena de diputado por su voluntad no se estaría poniendo en cuestión la integridad de la Cámara, fundamento específico de esta prerrogativa, y no podría justificarse el *fumus persecutionis* (pero sí protegería frente a detenciones, salvo en caso de flagrante delito); el aforamiento, como complemento procesal de la inmunidad, entiendo que tampoco debería generar problemas desde esta perspectiva)²⁵.

3. Sobre la suspensión

En cuanto a la suspensión, tanto en el primer supuesto del que se ocupa el art. 21 RCD (esto es, por motivos disciplinarios)

²⁴ En el caso del Senado, el artículo 12.2 incorpora este criterio, al establecer que «hasta tanto no hayan perfeccionado su condición, los senadores...no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara», no refiriéndose a las prerrogativas.

²⁵ Un sector doctrinal, sin embargo, sostiene que las prerrogativas han de quedar desactivadas también en la situación descrita, al tratarse de derechos reflejos que se gozan, son útiles y despliegan su eficacia en cuanto se es miembro integrado en plenitud en la Cámara, toda vez que su fundamento está en la garantía de la libertad e independencia de la institución parlamentaria para el cumplimiento de sus altas funciones; si bien existen dudas al respecto (en este orden de consideraciones, véanse Vóboras Jiménez, 2001); Cuenca Miranda y Arnaldo Alcubilla, 2012: 159).

como en el segundo (la suspensión causada por la existencia de un procedimiento penal en el que el diputado se halle en situación de prisión preventiva, ambos contemplados en el apartado 1 del precepto, suponen la suspensión de derechos y deberes parlamentarios del diputado, pero no de sus prerrogativas. Sin embargo, la suspensión que trae causa de una sentencia firme condenatoria, cuando la pena lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercicio de la función parlamentaria (supuestos contemplados en el apartado 2 del precepto), supone además la suspensión de las prerrogativas.

Por lo que se refiere a la suspensión disciplinaria, se ha señalado en la doctrina la especial dureza que tiene en nuestro derecho parlamentario por contraste con los países de nuestro entorno (Gómez Corona, 2020: 218), opinión que no comparto. Los arts. 99 y 100 establecen, respectivamente, los supuestos de los que pueden derivar (como sanciones impuestas por la Mesa o por el presidente, según los casos) la privación de algunos o de todos los derechos contemplados en los artículos 6 a 9 del reglamento (si de forma reiterada y notoria el diputado dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las comisiones o cuando quebrantare el deber de secreto), así como la prohibición de asistencia a una o dos sesiones, o bien la expulsión inmediata. Por su parte, el art. 101 determina la procedencia de la suspensión temporal en la condición de diputado por el Pleno de la Cámara cuando persistiere en su actitud de incumplimiento de las sanciones impuestas en virtud del art. 99, se negare a abandonar el salón de sesiones habiendo sido expulsado, cuando portare armas en el recinto parlamentario, cuando contraviniere lo dispuesto en el art. 17 (esto es, si hubiere invocado o hecho uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional), o cuando, de acuerdo con el art. 99.1.2º, se quebrantara el deber de secreto previsto en el art. 16 y afectara a la seguridad del Estado, en atención a la gravedad de la conducta o al daño causado²⁶.

²⁶ En este último supuesto la propuesta de la Mesa podrá ser propuesta directamente al Pleno; en los tres primeros casos, las propuestas serán formuladas por la Mesa de la Cámara y, en el cuarto, por la Comisión del Estatuto de los Diputados, y serán sometidas al Pleno, que las considerará y decidirá en sesión secreta, pudiendo intervenir en los debates los portavoces de los grupos parlamentarios.

A la vista de la gravedad de los supuestos que se tipifican, resultan a mi entender respuestas reglamentarias razonables y proporcionadas de acuerdo con la importancia y las exigencias del ejercicio de la función parlamentaria.

En lo que concierne a la suspensión decretada en el curso de un procedimiento penal, se exige la existencia de autorización de un suplicatorio, la firmeza del auto de procesamiento y hallarse en situación de prisión preventiva, y será efectiva mientras dure esta situación (apartado art. 21.1. 2º RCD). Por su parte, el art. 384 *bis* LECrim. establece una suspensión automática cuando sea firme un auto de procesamiento y se haya declarado prisión provisional de la persona que ostente cargo público y estuviere integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, mientras dure la situación de prisión. En este caso, aunque la Cámara haya de limitarse a dar cumplimiento al mandato judicial, comparto que debería existir un pronunciamiento de la Cámara confirmándolo, a efectos de reconocimiento, si bien sin margen de maniobra (Gómez Corona, 2020: 213)²⁷.

En el caso del apartado 2 del artículo 21, en realidad se contemplan dos supuestos de suspensión que no afectan únicamente a los derechos y deberes parlamentarios sino también a las prerrogativas: i) cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte; ii) cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.

En el primer supuesto (sentencia condenatoria) han de tenerse en cuenta las siguientes precisiones: a) la suspensión solo sería una posibilidad en el caso de condenas por sentencia firme al cumplimiento de penas inferiores a diez años, ya que para las superiores se establece la inhabilitación absoluta como pena accesoria – art. 55 del Código Penal-; b) puede haber casos en los que haya condenados por sentencia firme a pena de prisión inferior a la duración del mandato, lo cual no implicaría el cese en el cargo, en tanto que esta consecuencia sería limitativa de un derecho fundamental haciendo una interpretación extensiva sin existir legalmente incompatibilidad para el ejercicio

²⁷ Como se hizo en la XIII legislatura en el caso de los cuatro diputados presos por el juicio del *procés*: señores Oriol Junqueras, Jordi Sánchez, Jordi Turull y Josep Rull. Y en el Senado, del señor Raúl Romeva

del cargo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.2 a) LOREG, toda vez que las causas de inelegibilidad son también de incompatibilidad (art. 6.4 LOREG; c) en el caso de los condenados por sentencia en el supuesto del art. 6.2 b) LOREG²⁸, los efectos de inhabilitación o suspensión, en su caso, se producen aunque la sentencia no sea firme.

En el segundo supuesto (cuando el cumplimiento de una sentencia condenatoria imposibilite el ejercicio del cargo de diputado) remite a un concepto, en principio abierto, que merecería ser tipificado con más precisión, en este caso en el Reglamento, pues la Cámara es la institución que con más propiedad puede identificar aquellos supuestos que realmente generen esa consecuencia por imposibilidad práctica, con independencia de que existan otros imperativamente previstos en el ordenamiento de los que derive ese efecto (así, por ejemplo, la privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos, por tiempo superior a cinco años, prevista como pena en el artículo 33.2 h) del Código Penal).

4. *Sobre la posibilidad de la sustitución de un diputado*

En relación con lo expuesto, interesa comentar una importante cuestión que sigue siendo objeto de debate: el hecho de que no se contemple en nuestro Derecho parlamentario la posibilidad de la sustitución en los supuestos de suspensión, contrariamente a lo que ocurre en otros países, si bien con distinto alcance (así, Portugal, Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda, Suecia, Brasil, entre otros). En este sentido parece pesar intensamente el hecho de que la doctrina del Tribunal Constitucional sentada desde las SSTC 5/83 y 10/83 se haya centrado en la cuestión de que el derecho de participación dimanante del artículo 23 es solo «de los ciudadanos», por tanto, de los electores y no de los partidos, de tal manera que pareciera que estos últimos quedarán fuera por completo de la «cadena representativa». Pero como el propio Tribunal aclara en la STC 31/1993, esta jurisprudencia va dirigida a tratar de «limitar los poderes del partido

²⁸ Condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración pública o contra las instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal.

frente al electo, también para garantizar la representatividad popular obtenida por este, evitando excesos y extralimitaciones que podrían llegar a un resultado constitucionalmente ilegítimo como la del mandato imperativo (art. 67.2 C.E.)». A mi juicio, esta jurisprudencia no es en absoluto impositiva de la posibilidad de la sustitución de los parlamentarios, pues no es el partido quien lleva a cabo la solicitud de suspensión ni decide sobre ella en sus diferentes supuestos, sino que se produciría bien *ope legis* o por solicitud del parlamentario, según los casos; como ocurre también –*mutatis mutandis*– en los supuestos de pérdida del cargo de manera definitiva (por muerte, renuncia o resolución judicial), en los que el escaño no quedaría vacío, sino que pasaría a desempeñarlo otro parlamentario según el orden de lista en la candidatura concurrente a las elecciones. Pero para apreciar adecuadamente la cuestión, ha de tenerse en cuenta que los partidos también están en la «cadena representativa», como ha reconocido reiteradamente el TC y, por tanto, los votos que se reciben en un sistema de listas no son los sustentadores de candidatos singularmente considerados (STC 40/1981), sino manifestación del apoyo recibido por el conjunto de la candidatura presentada por la formación política.

Por estas razones no solo no debe preocupar que la sustitución altere las bases de la elección, pues no repercute en contra del derecho de los representados (por lo que sería plenamente constitucional); antes al contrario, es deseable, por democrática y racionalizadora, una medida que hace posible una sustitución transitoria para ocupar el escaño del parlamentario suspendido en determinados supuestos que así lo requieran (no en aquellos que dieran paso a una suspensión por un breve plazo como consecuencia de una sanción, pero sí en los demás).

En este sentido, cabría ampliar los supuestos a otras situaciones y circunstancias relevantes impositivas del ejercicio efectivo de las funciones representativas, como serían los supuestos de enfermedad o lesión prolongadas, maternidad, paternidad, garantizar el seguimiento de un proceso u otro motivo que se considere justificado por el órgano encargado de resolver la solicitud correspondiente (como se regula en Portugal²⁹). Esta configuración resolvería problemas por circunstan-

²⁹ Estatuto del Diputado, art. 4.1. y 2.

cias ajenas a la vida partidista que no son conflictivas. La sustitución temporal es una medida acorde con la voluntad de los electores, que no quedaría a disposición del partido correspondiente (no hay aquí un conflicto entre el partido y el diputado por la titularidad del escaño) y que, además, es congruente con el mantenimiento de la integridad de los grupos parlamentarios, así como con la preservación de la formación original de la Cámara, pues en esta debe reflejarse en plenitud durante la legislatura la representatividad nacida de las urnas, respetando la posición de los grupos políticos en la «cadena representativa» y ese *idem sentire* que hace posible la representación. De esta manera devendría innecesaria la irregular práctica coyuntural de la «compensación» en las votaciones, siempre dependiente de la voluntad de los grupos parlamentarios, que no puede presuponerse. Aunque pudiera pensarse que esta posibilidad de la sustitución temporal vendría impedida por el artículo 79.3 de la Constitución (en cuanto establece que el voto de los diputados y senadores es personal e indelegable), resulta evidente que en estos casos no existe delegación alguna, porque quien vota es la persona que en ese momento es diputado, «pues mientras dure la sustitución el diputado que la origina no puede ocupar su escaño» (Bastida Freijedo, 2004)³⁰.

En definitiva, comparto la opinión de que la inactividad normativa en esta materia sorprende intensamente desde la perspectiva de la «obligación constitucional de dar continuidad a la participación política de los ciudadanos», que como «dimensión objetiva impone

³⁰ En este sentido el citado autor sostiene, con planteamiento que comparto, la necesidad de una reforma del Reglamento del Congreso (propuesta extensible a otras asambleas representativas) que comprendiera supuestos tales como los que señala: i) baja por enfermedad o lesión cuya duración se prevea médicamente que tarde al menos 30 días correspondientes a alguno de los periodos de sesiones; ii) baja maternal o paternal que coincida al menos 30 días con algunos de los periodos de sesiones; iii) Ocupación de un cargo público de libre designación compatible con la condición de diputado. A ello quizás debieran añadirse los demás supuestos mencionados en el texto principal (en este sentido, véase M. A. Presno, op. cit., pp. 62 y ss.). Obviamente, debería preverse el procedimiento correspondiente para la tramitación de la solicitud, la comprobación correspondiente y su aceptación, así como la determinación del régimen jurídico de la sustitución; procedimiento que también articulan los mencionados autores en sus determinaciones generales en los trabajos citados.

la obligación de articular los instrumentos que maximicen las posibilidades de actuación de los representantes en aras a la expresión de la representatividad que portan» (Presno Linera, M.A., 2009: 45-46). Sin embargo, otros estudiosos de la materia se muestran renuentes, aunque reconozcan su posibilidad. Se ha señalado así que las dificultades que plantean las soluciones que quieren darse a este problema pueden ser superiores al problema mismo, porque quizás no exista o, al menos, no se manifieste «con la extensión y perentoriedad que se afirma» (Ortega Santiago, 2009: 121).

V. EL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL ANTE SU GRUPO

Como subrayaba en la introducción, reflexionar sobre una reforma reglamentaria conduce a considerar necesario establecer un razonable equilibrio entre la garantía de la expresión de la representatividad grupal en el seno de la Cámara y la preservación de las facultades propias del representante individual. Estas facultades no tienen por qué verse constreñidas al límite por la disciplina de los correspondientes grupos políticos más allá de lo necesario para canalizar adecuadamente la representatividad de la que es portador cada uno de ellos. Partiendo de esta premisa, la potenciación de las facultades propias del parlamentario es un elemento que podría repercutir muy positivamente en la democracia interna de los partidos y de sus correspondientes grupos políticos en los órganos de representación. El mandato representativo sería así más sensible y acorde a la garantía derivada del artículo 67.2 en relación con el 23.2 CE y los efectos de esta potenciación del representante individual se extenderían no solo a la dinámica y calidad de la representación en el órgano representativo sino también al ámbito interno de los partidos y a la calidad del sistema democrático en su conjunto.

Hoy por hoy, casi toda la actividad de la Cámara queda prácticamente bajo el control de las cúpulas de los partidos. El protagonismo de los partidos políticos, mediante la interposición de los grupos parlamentarios, monopoliza el trabajo en la Cámara y «determina hasta las cuestiones más insignificantes que tienen que ver con los diputados» (Aranda Álvarez, 2017: 22; Oñate, 2000: 21). Los representantes individuales, de acuerdo con las normas reglamentarias,

los estatutos de los partidos y los Reglamentos propios de los grupos se ven sometidos «a una disciplina férrea» de voto y de actuación que asegura la absoluta subordinación de los representantes en el cumplimiento de las instrucciones emanadas del partido, ya sea de forma directa o por la mediación de los correspondientes grupos parlamentarios (Presno Linera, 2000: 111 y ss.). Con ello tiene mucho que ver, además de la progresiva «parlamentarización de los partidos», el sistema electoral y las listas cerradas y bloqueadas (Holgado, 2016: *passim*)³¹ que refuerzan su cohesión, centralizan los procesos de elaboración de las candidaturas en las cúpulas de los partidos, refuerzan su control y reducen al mínimo, ciertamente, la posibilidad de dinámicas de inestabilidad, transfuguismo o deserciones (lo cual resulta positivo para el sistema político), pero también merman las posibilidades de contrapeso y, sobre todo, las capacidades de iniciativa, actuación y rendimiento autónomo del parlamentario, así como la comunicación con la ciudadanía, en particular con los electores de su circunscripción, y la dación de cuentas.

El Reglamento perfila al Congreso como «Cámara de grupos parlamentarios» que «se consideran como actores unitarios con una sola voluntad» (Sánchez de Dios, 1996: 197), por lo que funciona, en realidad, como una «Cámara de partidos», pues de ellos es el dominio (Holgado, 2016: 14), con reglas de procedimiento muy rígidas que refuerzan la disciplina y, con ello, quedan sensiblemente reducidas las posibilidades de autonomía propia por parte de los diputados, concentrándose el poder parlamentario en los portavoces de los grupos y sus respectivos equipos de dirección. Esta subordinación se refuerza no solo por las medidas disciplinarias que contienen los estatutos de los partidos y los Reglamentos internos de los grupos que regulan la unidad de acción y la disciplina de voto, sino también por las sobreentendidas consecuencias que para la posición y continuidad del representante en la escena política tendría la actitud de hacer valer sus facultades en una línea apartada, parcialmente diferente o disconforme, o bien a contracorriente de la marcada por el partido

³¹ Conuerdo con la autora citada, entre otras cuestiones que plantea, cuando concluye que el desbloqueo de las listas electorales «justificaría mejor la libertad de voto de los parlamentarios que actualmente se reclama y repercutiría igualmente en la propia libertad de voto de los electores» (op. cit., p. 21).

y la dirección del grupo. Sin perder de vista, a su vez, que el mismo grupo parlamentario está estrechamente sujeto a las decisiones y directrices del partido, más aún en un sistema que ha desarrollado el hiperliderazgo en prácticamente todas las formaciones políticas y la fortaleza del ejecutivo formado a partir de ellas tras las elecciones. Ni que decir tiene que las decisiones del grupo parlamentario no suelen ser sometidas a debate entre sus integrantes para ser más o menos consensuadas, con independencia de que se ritualice algún tipo de encuentro, que generalmente tiene más sentido de coordinación de la ejecución de decisiones ya tomadas en otras instancias. En conclusión, la disciplina de partido está tan firmemente implantada que se puede afirmar que en la práctica el principio constitucional de mandato representativo de los diputados «carece completamente de efectividad» ante los actores principales de la Cámara, que son los grupos parlamentarios (Sánchez de Dios, 1996: 209). La heterodisciplina (fijada por los dirigentes del partido) prevalece sobre la autodisciplina (la que los integrantes del grupo parlamentario se impondrían a sí mismos) y, cuando esto ocurre, cualquier asamblea se transforma en una mera Cámara de resonancia de decisiones elaboradas en el exterior (Sartori, 1999: 2-6).

Potenciar la figura del parlamentario, tantas veces reivindicada, sería, por tanto, una buena medida, pero debería tener en todo caso un claro límite: no desvirtuar la representación del pluralismo político e ideológico sobre el que descansa el sistema tras los resultados electorales, lo cual se produciría cuando la «autonomización» del parlamentario fuese sinónimo de un apartamiento excesivo o de ruptura del vínculo con la candidatura y las siglas bajo las que resultó elegido. El transfuguismo político y otros supuestos de autonomización más allá de este límite, cualquiera fuese la causa, vendrían a expresar la gran patología del sistema y no, evidentemente, la «apoteosis» de la democracia como ejercicio radical de la libertad del representante individual. Menos aún creo que deba buscarse en el estímulo de esta vía o en su valoración positiva una especie de afianzamiento o garantía para el aseguramiento de un cierto control de los electores sobre los representantes, como a veces se ha planteado. Tras la elección no hay ya ninguna otra instancia a la que apelar para desvelar la voluntad de los electores sobre el conflicto que presuntamente podría legitimar la

postura del representante como un ejercicio de libertad y democracia; aparte de veleidades, solo quedarían las razones que aquel quisiera o pudiera alegar, siempre subjetivamente según su interpretación de la situación o, en determinados supuestos, por su «conciencia», para justificar su decisión; motivos o justificaciones que no hay manera alguna de saber si son o no realmente compartidas por los representados, al menos hasta una nueva contienda electoral.

Por obvio que resulte, debe reconocerse que la prohibición del mandato imperativo establecida en el art. 67.2 no niega ni condiciona el encuadramiento ideológico y político de los representantes ni tampoco anula la función de los partidos políticos dimanante del artículo 6 CE, sino que está dirigida a cumplir una función de equilibrio: preservar, como regla residual (porque ya está primordialmente protegida por el art. 23) la libertad de las personas que ocupan cargos electos en virtud de su vínculo con la ciudadanía representada y con la función de la que son titulares y portadoras.

En definitiva, los disensos o las discrepancias relativas de las personas que son representantes con la propia formación política con cuya intermediación fueron elegidas son legítimas y ante ellas quienes ocupan un cargo electo deben estar amparados en su libertad, pero no lo es la absoluta defraudación de su línea política y de su posición resultante del proceso electoral; esto constituiría una distorsión del principio democrático en cuanto que vendría a desvirtuar la ya tantas veces invocada «cadena de representatividad», pudiendo en ocasiones afectar incluso a la conformación mayoritaria del órgano representativo. Podría decirse que en estos casos habría un fraude al mismo electorado y, también por ello, al principio democrático representativo. Esto supone seguir, en definitiva, la línea jurisprudencial del TC al respecto; pero la realidad es, más cruda: las discrepancias o posturas en exceso personales de los parlamentarios suelen ser tratadas por lo general con severidad, sobre todo «en diferido» (esto es, excluyendo o relegando al diputado en cuestión en las actividades parlamentarias y/o haciéndole descender puestos en las posibilidades de ir en las listas para una nueva ocasión electoral, bloqueándolo para una nueva candidatura o desplazándolo de la posibilidad de ser nombrado, en su caso, para cualquier otro cargo público). Obviamente, el conocimiento de estas consecuencias implícitas es notoriamente disuasorio.

Esta realidad nos devuelve a la propuesta que argumentaba al comienzo: que deben adoptarse medidas reglamentarias que relajen la disciplina partidaria del representante individual y se potencien sus facultades, buscando un equilibrio, en nuestros días inexistente, entre disciplina y autonomía (también en este sentido, Sánchez Medero y Aldeguer Cerdá, 2018: *passim*). El problema consiste sobre todo en que, más allá de los arts. 23.2 y 67.2 CE y las limitadas posibilidades de acción que jurídicamente brindan al respecto, no se han desarrollado mecanismos ni medidas adecuadas (ni en los estatutos de los partidos ni en los Reglamentos de los grupos ni en los Reglamentos de los órganos representativos) para canalizar y garantizar el mencionado equilibrio. Por todo ello, ante un conflicto extremo, queda la medida patológica de tener que amparar la permanencia en el escaño, a voluntad del representante individual, en el caso de producirse la ruptura³².

BIBLIOGRAFÍA

- ANGUITA SUSÍ, A. (2020). «Del juramento o promesa de acatar la Constitución en el ámbito parlamentario». *Revista de Derecho Político*, 109, 329-342.
- ARAGÓN REYES, M. (2017). «Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 15-34.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). «EL Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma». *Revista de Estudios Políticos*, 17, 17-65.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (1993). «Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios». *Revista de las Cortes Generales*, 28, pp. 101-120.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2000). «Un constitucionalista del periodo de entreguerras. El pensamiento constitucional de Fernando de los Ríos». En Gregorio Cámara Villar (ed.), *Fernando de los Ríos y su tiempo*. Editorial Universidad de Granada, 71-83.
- BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2004). «Sustitución temporal del Diputado y del representante político en general». *Simposium sobre crisis de la repre-*

³² Parte del contenido de este apartado es coincidente con el texto de mi respuesta a una pregunta formulada para la Encuesta en el número monográfico sobre Partidos Políticos, publicada en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015, pp. 15-119.

- sentación política*. Propuesta recibida a la 3ª sesión, Representantes, representados y lealtad representativa. *Debates constitucionales*, 6 (2004).
- CÁMARA VILLAR, G. (2020). Voz «Mandato parlamentario», *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI*, Ciencias Políticas y Jurídicas (Edición de Benigno Pendás) Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Boletín Oficial del Estado, 900-904.
- CATALÁ I BAS, A. (2003). «La inviolabilidad parlamentaria a la luz de la Sentencia del TSJ del País Vasco de 5 de septiembre de 2003». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 14, 135-166.
- CUENCA MIRANDA, A. y ARNALDO ALCUBILLA, E. (2012). Comentario al artículo 20. En María Rosa Ripollés Serrano *et alter*, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 143-159.
- DUQUE VILLANUEVA, J.C. y DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, J. (2005). «La vigencia de la ley penal y la inmunidad parlamentaria». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 13, 47-69.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M.^a (2018). «Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria. La «permanente» necesidad de una interpretación equilibrada». En Benigno Pendás (director) y Esther González y Rafael Rubio (coordinadores), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (Vol. IV), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3507-3526.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (1984). «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12, 9-21).
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P. (1990). *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*. CIVITAS, 1990.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Á. (1992). «El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional». *Revista de las Cortes Generales*, 27, 33-66.
- GARCÍA LÓPEZ, E. (1989). *Inmunidad parlamentaria y Estado de Partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.
- GÓMEZ CORONA, E. (2020). «La suspensión del mandato parlamentario y sus consecuencias a la luz de las últimas experiencias». *Revista de Estudios Políticos*, 190, 199-226.
- GUILLÉN LÓPEZ, E. (2002). *La continuidad parlamentaria: las diputaciones permanentes*. Civitas.

- GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2018). «Juramento o promesa y lealtad a la Constitución». En Benigno Pendás (director) y Esther González y Rafael Rubio (coordinadores), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (Vol. III). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1951-1969.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M. (2016). «¿Pueden los parlamentarios votar libremente?». *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 61, n. 2, 9-23.
- KELSEN, H. (2015). *Esencia y valor de la democracia*, Ediciones Coyoacán, México (se cita la segunda edición de esta editorial que reproduce la primera edición en español de la Editorial Labor. 1934).
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1990). «Sobre las inmunidades parlamentarias». *Revista de Estudios Políticos*, 69, 189-199.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2020). «Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española». *Revista de las Cortes Generales*, 108, 131-175.
- MONTILLA MARTOS, J.A. (2021). «Las Cortes Generales». En Francisco Balaguer Callejón, Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María luisa Balaguer Callejón y José Antonio Montilla Martos, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, Capítulo XXVII. Tecnos, 548-605.
- MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M. (2012). Comentario al artículo 14. En María Rosa Ripollés Serrano *et alter*, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 110-114.
- MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, M. (2012). Comentario al artículo 13. En María Rosa Ripollés Serrano *et alter*, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 104-109.
- OÑATE, P. (2000). «Parlamento, Grupos Parlamentarios y partidos. Los partidos políticos en el Congreso de los Diputados». En Antonia Martínez (ed.) *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos, 95-140.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L. (1998). «Artículo 71. La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias». En *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL. EDESA, 325-388.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L. (2021). «La autorización para proceder contra los parlamentarios: tramitación de los suplicatorios por el Congreso de los

- Diputados». En *Instituciones de Derecho Parlamentario, X, Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*. Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, 107-134.
- ORTEGA SANTIAGO, C. (2009). «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», en Miguel Ángel Presno Linera y Carlos Ortega Santiago: *La sustitución temporal de los representantes políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 81-122.
- PRESNO LINERA, M.A. (2000). *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Ariel, 2000.
- PRESNO LINERA, M.A. (2009). «La sustitución temporal de los representantes políticos». En Miguel Ángel Presno Linera y Carlos Ortega Santiago: *La sustitución temporal de los representantes políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 15-80.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R (2012). Comentario al artículo 15. En María Rosa Ripollés Serrano *et alter*, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 119-122.
- RIVERA RODRÍGUEZ, P. (2018). «El aforamiento en el ordenamiento procesal español». *Revista Jurídica de Castilla y León*, 44, 7-43.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1996). «La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, 39, 183-210.
- SÁNCHEZ MEDERO, G. y ALDEGUER CERDÁ, B. (2018). «Un estudio de la disciplina partidista de los diputados españoles en el Congreso». *Revista de Ciencia Política*, Vol. 38, nº 1, 83-104.
- SARTORI, G. (1999). «En defensa de la representación política». *Claves de Razón Práctica*, 91, 2-6.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1993). «La inmunidad parlamentaria y su control constitucional. Comentario de la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 243-262.
- TSHITSHI NDOUBA, K. (2018). «Suplicatorio y Política. Praxis parlamentaria y claves del debate doctrinal sobre el control jurisdiccional de la potestad denegatoria de los suplicatorios». *Revista de Derecho Político*, 103, 381-405.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A. (2001). «Los parlamentarios: acceso, condición, suspensión y pérdida. Sujetos de Derecho Parlamentario». *Jornadas del Parlamento Vasco*. 2001, 73-106.

EL ESTATUTO DEL DIPUTADO: NUEVOS Y VIEJOS PROBLEMAS

STATUS OF MEMBERS: NEW AND OLD PROBLEMS

José Luis PEÑARANDA RAMOS
Letrado de la Comisión Constitucional
Congreso de los Diputados

Fecha de recepción del artículo: julio 2022
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

RESUMEN

El autor comenta la exposición del Profesor Cámara Villar sobre el estatuto del diputado en las Jornadas sobre el Aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados. El Profesor Cámara en su exposición analiza no solo los aspectos del Título I del Reglamento, sino otros de gran importancia práctica como son la naturaleza y alcance del mandato parlamentario centrada, sobre todo, en la «reivindicación equilibrada» entre las competencias del parlamentario individual y la disciplina del grupo político al que pertenece.

El artículo examina además otros aspectos jurídicos novedosos como la votación telemática, profusamente utilizada durante la pandemia del COVID, el régimen de incompatibilidades tanto públicas como privadas y la necesidad de su reforma en profundidad, así como el aforamiento del parlamentario, su inviolabilidad, los criterios para el otorgamiento o denegación del suplicatorio, todo ello, bajo los criterios interpretativos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina más reciente.

Palabras clave: estatuto del diputado, mandato parlamentario, reivindicación equilibrada, aforamiento parlamentario, suplicatorio.

ABSTRACT

The author discusses the Professor Cámara Villar's presentation on Member's Status at the Sessions on the Congress of Deputies' Standing Orders

Anniversary. In his speech, Professor Cámara analyses not only aspects relating the Title I of the Standing Orders, but also other issues having a great practical significance, such as the nature and scope of the parliamentary mandate with a focus, above all, on the «balanced claim» between the powers of the Member himself and the discipline of the political group to which he or she belongs.

The paper also examines other new legal aspects such as telematic voting, profusely used during the Covid-19 pandemic, the disqualification regime due to public and private causes and the need to deeply reform it, as well as the Member's immunity and inviolability, the criteria for granting or denial judiciary petitions requesting that a Member be put on trial (suplicatorio), all of this under the interpretative criteria set up by the case-law of Constitutional Court and the most recent doctrine.

Keywords: status of Members, parliamentary mandate, balanced claim, immunity of Member, suplicatorio.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS. III. SOBRE LAS INCOMPATIBILIDADES (ELEMENTOS QUE SE ECHAN EN FALTA). IV. PRERROGATIVAS. 1. Aforamiento. 2. Inviolabilidad. 3. Inmuni-

I. INTRODUCCIÓN

1.- El rigor y detalle de la exposición del Profesor Cámara Villar permite al comentarista centrarse en aspectos concretos y puntuales, sin necesidad de acometer una exposición detenida. Siempre que el tiempo limitado que se le ha concedido, como ha sucedido en este caso, le deje algo que decir.

El profesor Cámara aborda el examen del estatuto del diputado en su concepción más amplia. No sólo hace referencia a los aspectos que bajo esta rúbrica aparecen regulados en el Título I del Reglamento del Congreso (derechos, prerrogativas, deberes e incompatibilidades, adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado), sino que se ocupa también de otros aspectos conexos con los anteriores de gran calado: la naturaleza y alcance del mandato parlamentario, la reivindicación equilibrada de la posición y facultades del parlamentario individual, frente al criterio derivado de la disciplina del grupo político como mejor modo de asegurar un cabal desempeño de la función representativa que tiene encomendada el parlamentario como tal.

Se trata de cuestiones que conoce muy bien el ponente, que a su trayectoria como Catedrático de Derecho Constitucional une su experiencia como parlamentario en la Cámara y, singularmente, en la Comisión Constitucional, en la que tuvo el honor de conocerle como Letrado de la Comisión Constitucional y apreciar su solvencia y brillantez en la tramitación de diferentes iniciativas (recuerdo en este momento muy especialmente la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias).

En mi intervención, también limitada en el tiempo, me centraré en realizar alguna observación sobre lo expuesto por el profesor Cámara en relación con el mandato, y me centraré en los aspectos referidos a deberes, incompatibilidades y prerrogativas, más necesitados de valoración sobre su reforma.

2.- En relación con esta primera parte de su intervención y, especialmente con la defensa que hace el ponente de la «autonomía del diputado, de su pericia y habilidades individuales, de su capacidad de respuesta ante las demandas del electorado y la responsabilidad por sus actuaciones», me gustaría hacer una observación sobre la paradoja

que he apreciado en mi experiencia de varias Legislaturas como Letrado de la Comisión del Estatuto de los Diputados, tramitando numerosas declaraciones de actividades, y el dilema sin solución que se ha planteado sobre qué otras actividades puede realizar el parlamentario al tiempo de ejercer su mandato.

Al modo de la paradoja de Schrödinger se ha defendido a la vez que la dedicación del parlamentario a su función ha de ser exclusiva, única, sin que se pueda desempeñar actividad privada alguna, lo que obviamente dificulta la reintegración del parlamentario a la sociedad cuando su mandato finaliza. Pero, al mismo tiempo, se ha sostenido también que el parlamentario debe provenir de la sociedad, tener una actividad profesional antes de ser parlamentario a la que puede y debe volver cuando su dedicación a la función representativa finalice (se defiende cada vez más el alcance temporalmente limitado que ha de tener el ejercicio de la función representativa) evitando, en resumidas cuentas, que se produzca una «funcionarización» de la política, concebida como actividad permanente¹. Más aún, se ha sostenido que si el parlamentario ha de desempeñar con solvencia la función representativa es conveniente que, sin perjuicio de su juventud, cuente con una trayectoria profesional previa a la que reintegrarse en su día, evitando que la actividad parlamentaria sea «el primer destino profesional del parlamentario».

Me ocuparé después de la diferencia entre dedicación absoluta (entendida como prohibición de invocar cualquier otra actividad pública o privada para incumplir las obligaciones parlamentarias) y dedicación exclusiva.

Baste con señalar ahora que, si se defiende una mayor capacidad y solvencia en la actuación del parlamentario individual, ello debe venir acompañado de una consideración no exclusiva de la actividad parlamentaria, sin perjuicio de situar el examen de las incompatibilidades en lo que constituye el punto esencial: la existencia de un conflicto entre interés público e interés privado.

¹ J. L. Peñaranda Ramos y M. J. Fernández Ostolaza, Las Comisiones del Estatuto del Diputado y de Incompatibilidades, Revista de las Cortes Generales 103, primer cuatrimestre de 2018, p. 505.

II. SOBRE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS

a) En relación con los derechos de participación en las Cámaras y el ejercicio de su actividad en la Cámara (artículos 6 y 7 del RC) poco cabe decir más allá de que reflejan con toda claridad la relación (y a veces la tensión) entre parlamentario y Grupo y que difícilmente el Reglamento puede solucionarlo, aunque siempre cabe introducir alguna matización.

-El derecho de formar parte de las Comisiones depende de los Grupos (con la única limitación del derecho a participar en todo caso en una Comisión del artículo 6.2 RC), pues son los Grupos Parlamentarios los que designan a los diputados que forman parte de cada Comisión (artículo 40.1 RC). No hay límite máximo, como ocurre en otros ordenamientos, al número de Comisiones a las que se puede pertenecer, lo que tiene su lógica en razones puramente funcionales derivadas de la existencia de grupos parlamentarios pequeños.

-Por su parte, el derecho de información del artículo 7.1, capital para el desempeño individual de las funciones parlamentarias ha de ejercerse «previo conocimiento del Grupo Parlamentario». Y aunque este requisito (materializado usualmente con la firma del Portavoz) pueda condicionar, desde luego, su ejercicio, no ampara, ni el ejercicio indirecto, ni menos aún, su veto, como ya declaró la STC 57/2011, de 3 de mayo, que subrayó que la intervención del portavoz del GP es o debe ser puramente formal, de modo que la ausencia de firma no puede convertirse en un obstáculo al ejercicio del derecho cuando existen otros cauces (v. gr. comunicación por fax y aportación del reporte junto con la solicitud en el Registro de la Cámara)².

Como declaró el Tribunal Constitucional, se trata de un derecho individual del diputado y el conocimiento de la iniciativa por parte del Grupo no equivale a una autorización.

b) En cuanto a los deberes.

-El deber de asistencia del artículo 15 del RC se configura como un derecho-deber. Pero no se prevé otra sanción por su incumplimiento que la posibilidad prevista en el artículo 99 del RC

² Cfr. M. Senén Hernández, Comentario al art. 6 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en obra colectiva coordinada por M. R. Ripollés Serrano, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 65 y ss.

de suspender al diputado/a en algunos o todos los derechos de los artículos 6 a 9 (derecho a asistir, de información, de obtener asignaciones económicas).

Ha de tratarse de una ausencia notoria o reiterada, decidida de forma voluntaria. Esa expresión «notoria» parece dar a entender que se refiere a una decisión acordada y hecha pública, de carácter político, lo que hace más compleja la valoración del supuesto³.

El artículo 99.2 dispone que el acuerdo de suspensión que adopte la Mesa de la Cámara deberá ser motivado, pero no se contiene ni una tipificación de los supuestos concretos en que procede la suspensión, ni una regulación del procedimiento que se ha de seguir, lo que resulta especialmente relevante si se atiende a que se trata de un procedimiento sancionador y la potestad sancionadora tiene un carácter reglado. Estos aspectos sí necesitan una regulación en el Reglamento.

Las reformas del Reglamento y sus normas de desarrollo se han ocupado cada vez más de los supuestos de ausencia justificada (participación en actividades parlamentarias fuera de la Cámara como es el caso de los viajes por visitas concretas o por participación en delegaciones permanentes ante organismos internacionales) o de enfermedad, así como de los de maternidad o paternidad. Obviamente también de aquéllos que precisamente por razones de interés público hagan aconsejable la no presencia personal en la sesión (v. gr. pandemia COVID).

Hay que recordar que en nuestro Reglamento no se regula la tramitación de solicitudes de licencia por causa justificada que recogían nuestros Reglamentos históricos. Pero, tras la reforma del RC de julio de 2011, modificada en 2022, se han admitido los supuestos que permiten compatibilizar determinadas bajas temporales con el mantenimiento del ejercicio de las funciones parlamentarias, a través de procedimientos telemáticos.

Así el artículo 79.3 del RC permite considerar presentes en la votación y, por tanto, ser tenidos en cuenta a efectos de quorum, a los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido autorizados por la Mesa para participar en la misma. Y el artículo

³ Cfr. M. R. Ripollés Serrano, Comentario al art. 15 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en obra colectiva coordinada por esta autora, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 118 y ss.

82.2 RC contempla la posibilidad de autorizar el voto telemático en las sesiones plenarias en supuestos suficientemente justificados (embarazo, maternidad, paternidad, enfermedad o en situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado)⁴.

Con carácter más general, la Resolución de la Mesa de 21 de mayo de 2012 desarrolló el procedimiento de votación telemática para los diputados/as que previeran su ausencia en una sesión plenaria y así fueran autorizados por la Mesa atendiendo a las circunstancias concurrentes, del que se hizo profusa utilización durante el tiempo de la pandemia del COVID-19. Tras la reforma del Reglamento de 2022, la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de junio de 2022, ha establecido una regulación estable en materia de voto telemático que, pese a su innegable utilidad, incide en el desarrollo del debate del Pleno de la Cámara, pudiendo privar de inmediatez al mismo e, incluso de la posibilidad de presentar enmiendas transaccionales como consecuencia del propio debate⁵.

⁴ Dispone el artículo 82.2 del RC en la redacción establecida por la Reforma del Reglamento aprobada el 26 de mayo de 2022 («B.O.C.G.», Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 246-3 de 1 de junio de 2022, publicada también en el «B.O.E.» núm. 132, de 3 de junio de 2022), que:

«En los casos de embarazo, maternidad, paternidad, enfermedad o en situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático.»

El mismo régimen de votación se aplicará a los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias, o a los Diputados y Diputadas que tuvieran compromisos de representación institucional en el extranjero en cumbres europeas, iberoamericanas, de la OTAN, del G-20, así como reuniones oficiales de la Asamblea General de Naciones Unidas, de sus Convenciones, o asimilados, cuando la participación en sus actividades oficiales les impida la asistencia a la votación en sesión plenaria.

A tal efecto, la Diputada o Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.»

⁵ La Resolución de la Mesa de 21 de junio de 2022 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 477, de 24 de junio de 2022) dispone

-El deber de no invocar o hacer uso de la condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial y profesional (artículo 17), ha tenido dos respuestas fundamentales, aunque quizás merezcan un desarrollo más completo.

La primera la proporcionó el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 29 de mayo de 1990, que atribuyó a la Comisión del Estatuto de los Diputados, junto a las competencias reglamentarias en materia de incompatibilidades y tramitación de suplicatorios, la de conocer e investigar «los hechos, actuaciones o comportamientos en los que los Diputados pudieran incurrir en el ejercicio de responsabilidad política y que puedan representar uso interesado o indebido de su condición en los términos del artículo 17 del Reglamento» («Los Diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional»).

Dicha Resolución fue dictada como consecuencia de la aprobación por el Pleno de la Cámara, en su sesión de 13 de febrero de 1990 (D.S. Congreso núm. 14 de esa fecha), de la moción consecuencia de interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario del CDS, sobre las medidas de política general a adoptar por el Gobierno para investigar los asuntos de interés público relacionados con el tráfico de influencias (número de expediente 173/4)⁶. El texto final

que «el diputado que prevea su ausencia en una sesión plenaria y desee ser autorizado por la Mesa para participar en sus votaciones, deberá cursar la solicitud de emisión de voto telemático mediante escrito dirigido a la Mesa del Congreso de los Diputados, en el que deberá exponer, justificar y acreditar las razones que le impiden el ejercicio de la función parlamentaria de acuerdo con el Reglamento. El diputado solicitante deberá precisar en este mismo escrito el tiempo en que prevea que no va a poder ejercer sus funciones parlamentarias con normalidad». En ejecución del acuerdo de la Mesa «la Presidencia precisará para el orden del día del Pleno de cada sesión los momentos de inicio y finalización del tiempo de emisión del voto telemático. Se procurará que el plazo fijado concluya una vez lo haya hecho el debate correspondiente».

Es posible, en consecuencia, que haya de emitirse el voto antes de que el debate sobre el acuerdo a adoptar haya terminado. Aunque ello plantea dificultades evidentes, entiendo que ello no debería significar la imposibilidad de presentar textos transaccionales en el último momento del debate, lo que pugnaría en todo caso con el tenor de varios preceptos del Reglamento (v. gr. art. 118.3 RC).

⁶ Dicha moción se refería en el apartado primero a la necesidad de dotar de funciones de investigación a la Comisión del Estatuto de los Diputados en supuestos de tráfico de influencias, dedicando su segundo apartado a la constitución de una Ponencia de estudio

fue consecuencia de la enmienda transaccional del Diputado Sr. Roca i Junyent.

Para que la Comisión actúe en este supuesto es necesario que su intervención sea requerida por un Grupo Parlamentario o un Diputado o Diputados «afectados por una información que ponga duda la honestidad de su actuación», mediante la presentación de un escrito en el que se expongan de forma circunstanciada los hechos «que puedan implicar invocación o uso de la condición de parlamentario por un Diputado para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional». En tal hipótesis la Comisión podrá recabar información de las Administraciones Públicas y, previa audiencia de los interesados, elevará un Dictamen con sus Votos Particulares al Pleno.

La Mesa de la Cámara se pronunció inicialmente sobre la concurrencia de los requisitos y, muy singularmente, el del apartado c) del número 3 del Acuerdo (relación circunstanciada de los hechos), acordando la admisión o inadmisión a trámite de las solicitudes de investigación. Sin embargo, pronto se consolidó la práctica de trasladar las solicitudes a fin de que fuera la Comisión del Estatuto de los Diputados la que valorara tanto la concurrencia de los requisitos, como la tramitación que resultaba procedente en cada caso.

La Comisión del Estatuto de los Diputados ha entendido en términos flexibles el cumplimiento del requisito de la concurrencia de una «relación circunstanciada de hechos» en los escritos que

para la modificación de la normativa en materia de mercados de valores, urbanismo y contratación administrativa, a fin de *«cerrar los mecanismos que puedan existir para la corrupción»*. El texto aprobado, por unanimidad del Pleno, fue resultado de la aceptación de una enmienda del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) que perseguía convertir a la Comisión del Estatuto del Diputado en una «comisión de investigación permanente» (*«... por primera vez en la Europa occidental un Parlamento constituye una comisión de investigación permanente para analizar los hechos que puedan atribuirse a Diputados en el ejercicio de su responsabilidad política y que puedan representar, como se dice en la enmienda, un uso interesado o indebido de su condición»*). Referencia a *«uso interesado o indebido de la condición parlamentaria»* que se consideraba más amplia que la de *«tráfico de influencias»*, a efectos de definir el ámbito objetivo de la actuación de la Comisión.

Como dijo el Portavoz del Grupo Parlamentario de la enmienda finalmente aceptada *«por primera vez en esta Cámara una iniciativa puede actuar en función de un solo Grupo Parlamentario. Es más, puede también actuar esta Comisión en función del interés del propio Diputado o Diputados que se estimen afectados por una información que ponga en duda su honestidad y quieran acudir a esta Comisión precisamente recabando su función de investigación»*.

solicitaban una investigación, al tramitar las solicitudes que contenían referencias fácticas realizadas de forma indirecta o por remisión a noticias o informaciones aparecidas en medios de comunicación. Cuestión diferente ha sido la del valor que ha venido dando la Comisión a tales referencias fácticas cuando no van apoyadas por manifestaciones directas de quienes comunican la realización de los hechos, o por documentos que apoyen el relato de hechos o actuaciones que justifican su intervención. Y, más aún, cuando las informaciones periodísticas son rechazadas de forma circunstanciada por el parlamentario afectado.

En todo caso, a diferencia de lo que sucede en caso de incompatibilidades, en el que las competencias de la Comisión vienen limitadas temporalmente al ámbito de la Legislatura, en supuestos de tráfico de influencias, ha entendido que no opera ese límite temporal, a la vista de experiencias de Derecho Comparado⁷. Se trata, en todo caso, de un supuesto escasamente utilizado.

La respuesta más reciente al control del deber de no invocar o hacer uso indebido de la condición parlamentaria fue la aprobación

⁷ Las competencias de la Comisión del Estatuto según el Acuerdo de 1990 se refieren también a los casos en que de tal uso indebido pueda derivarse «responsabilidad política», concepto de contornos más difusos que, en todo caso, hace referencia a una actuación precedente que no tiene que coincidir necesariamente con el ámbito temporal de la Legislatura en que se investiga. Además, el que conforme al Acuerdo de 1990 se trate de investigar «hechos, actuaciones o comportamientos» pudiendo ejercitar las competencias atribuidas a las Comisiones de Investigación por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, abunda en la consideración anterior de no entender exigible que los hechos se hayan producido necesariamente en la Legislatura en que se investiga. Los precedentes sobre Comisiones de Investigación son bien elocuentes de que la Cámara no considera en tal caso limitada la investigación por razón del momento en que se han producido los hechos objeto de investigación, que pueden ser actuales y recientes, o pasados, referidos a Legislaturas anteriores. Los ejemplos del Derecho comparado ilustran sobre la posibilidad de investigar actuaciones parlamentarias referidas al «comportamiento ético de los parlamentarios» en Legislaturas precedentes, si bien tienden a establecer algún límite temporal para evitar que tal facultad de investigación incida en situaciones muy alejadas en el tiempo. Así el *Committee on Ethics* de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (que ha de abstenerse de tramitar las quejas remitidas dentro de los 60 días anteriores a la fecha de las elecciones) permite investigar las vulneraciones del Código Oficial de Conducta de las tres Legislaturas anteriores (pudiendo incluso alcanzar a supuestos anteriores si están relacionados con comportamientos de las tres anteriores Legislaturas). El *Committee on Standards* de la Cámara de los Comunes británica permite sólo en circunstancias excepcionales realizar una investigación sobre una cuestión de más de siete años de antigüedad.

primero en el ámbito del Congreso y luego en el de las Cortes Generales del denominado Código de Conducta, cuya redacción vigente fue aprobada por Acuerdo de las Mesas de 1 de octubre de 2020, que da respuesta, entre otras cosas a los informes no favorables en este punto del Grupo GRECO del Consejo de Europa.

El Acuerdo enuncia en el artículo 2 los principios generales de conducta (integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto, así como acatamiento del ordenamiento jurídico y, singularmente, del Reglamento de la Cámara y sus normas de desarrollo). Regula el conflicto de interés (artículo 3) definido como interés personal, directo o indirecto, que puede influir en el cumplimiento de los deberes, de modo que se pueda poner en duda su objetividad o independencia o que implique que como parlamentario no persiga la consecución del interés general.

El Código impone al parlamentario que resuelva el conflicto. Y que si no puede hacerlo lo ponga en conocimiento de la Presidencia de la Cámara respectiva antes de que se produzca la intervención parlamentaria en que pueda sustanciarse el conflicto. En caso de duda, el parlamentario podrá dirigirse de modo confidencial a la Mesa, que resolverá pudiendo solicitar un Informe a la Comisión del Estatuto del Diputado.

El Acuerdo contiene precisiones sobre donaciones, obsequios, datos biográficos y publicidad de agenda.

Y regula una Oficina de Cortes Generales preparatoria del trabajo de las Mesas de ambas Cámaras que comenzó a diseñar nuestro querido compañero Javier Ballarín Iribarren que siempre estará presente en nuestro recuerdo.

-También se ocupa el Código de conducta del Registro de Intereses, con declaraciones de bienes y actividades, que en realidad se remite en este punto a la LOREG y las normas de desarrollo del Reglamento, singularmente el Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras de 18 de diciembre de 1995, modificado por acuerdos de 21 de diciembre de 2009 y 19 de julio de 2011.

III. SOBRE LAS INCOMPATIBILIDADES (ELEMENTOS QUE SE ECHAN EN FALTA)

La regulación de las incompatibilidades parlamentarias que contiene la LOREG de 1985 está inspirada en la Ley de Incompatibilidades del Sector Público de 1984, que restringe extraordinariamente la dedicación a un segundo puesto público y prohíbe, con carácter general, la percepción de una segunda retribución con cargo a los PGE, en tanto que limita el ejercicio de actividades privadas a la ausencia de colisión entre intereses públicos y privados, lo que se interpretaba en términos de exclusión de toda actividad privada que guardara relación con el puesto o la función desempeñada.

Su traducción al ámbito parlamentario planteaba problemas.

a) Por lo que se refiere a las actividades públicas, criterios puramente políticos, inspirados en la tradición del parlamentarismo continental, llevaron a introducir excepciones a la regla general prohibitiva del segundo puesto público.

La primera es la relativa a la pertenencia al Ejecutivo en la que se permite compatibilizar el escaño y la condición de miembro del Gobierno o Secretario de Estado. Todos los demás puestos y cargos son incompatibles (con la excepción del Senado para los puestos de confianza de los ejecutivos autonómicos del artículo 156 de la LOREG).

La segunda es la de los cargos representativos electivos en los entes locales primarios y derivados (v. gr. mancomunidades, consorcios).

No así en los ejecutivos en las empresas públicas locales en los que el Congreso ha sido especialmente riguroso en la aplicación del tenor del artículo 155 de la LOREG, imponiendo incluso la modificación de los Estatutos de dichas entidades cuando establecían cargos ejecutivos natos vinculados a los órganos de la Corporación.

Este caso de doble cargo público es bastante frecuente y plantea problemas de compatibilidad material en los casos de diputados que son alcaldes de grandes municipios.

b) Pero los mayores problemas se han planteado en relación con la compatibilidad de actividades privadas por cuenta propia, pues las por cuenta ajena son incompatibles al comprometer en todo caso

la dedicación a las actividades de la Cámara que no permiten estar sujeto a una prestación de servicios sujeta a horario.

Encontrar una relación entre actividad privada y función parlamentaria (criterio de la Ley de incompatibilidades del sector público) no era sencillo y la solución adoptada por el legislador fue establecer un listado de actividades incompatibles en el artículo 159.2 de la LOREG, añadiendo una cláusula de cierre que remite a supuestos análogos, no muy loable desde el punto de vista de la técnica normativa.

Se trata, además, de una enumeración desfasada pues se hace referencia a organismos que ya no existen o han sido modificados, o han cambiado completamente su regulación (v. gr. Cajas de Ahorro), cuando no ha variado el marco normativo en su conjunto (v. gr. referencia a los monopolios).

Además, los problemas se derivan de determinadas expresiones que definen la incompatibilidad (participar, asesorar o gestionar empresas que «contratan» con el sector público) que, si se interpretan de modo estricto, llevan a excluir toda actividad, pues es difícil imaginar en una buena parte de sectores económicos a empresas que no hayan contratado nunca con el sector público.

Ello ha obligado a operar con un casuismo notable a la Comisión del Estatuto de los Diputados, que se ha atenuado mediante la codificación y publicación de los criterios consolidados en relación con cada asunto controvertido.

-Frente a la imagen que transmite la expresión empleada de que la dedicación de los parlamentarios es absoluta (lo que significa que no se puede invocar ninguna otra actividad para dejar de cumplir las funciones parlamentarias), la ley huyó de la expresión «dedicación exclusiva» lo que significa que caben actividades compatibles, especialmente en el ámbito privado.

De hecho, la regulación de la LOREG determina que sólo están prohibidas las actividades privadas previstas en el 159.2. Las demás son compatibles: el artículo 159.3.c) establece que las actividades privadas distintas de las recogidas en el apartado 2 del artículo 159 serán autorizadas por la respectiva Comisión.

Y el artículo 160.3 dispone que el Pleno de la Cámara resolverá sobre la posible incompatibilidad a propuesta de la Comisión corres-

pondiente, que deberá ser motivada y en el supuesto de actividades privadas, basarse en los casos previstos en el artículo 159.

Pese a ello se ha mantenido la imagen de que era la Comisión la que permitía muchas actividades cuando es la Ley la que establece esa regla general favorable a la compatibilidad fuera de los casos del artículo 159.2 de la LOREG.

Y no ha cesado la polémica, cada vez más en los últimos tiempos, especialmente respecto de actividades privadas por cuenta propia típicas como el ejercicio profesional de la Abogacía. Por eso las autorizaciones de estas actividades contienen en todo caso la cautela de que no pueden servir de cauce para el ejercicio de las actividades prohibidas del 159.2⁸.

Pero, con todo, la mayor crítica ha sido la general de falta de control por parte de la Comisión del Estatuto de los Diputados, especialmente ante evidencias de falta de correspondencia entre lo declarado y lo ejercido realmente. En estos casos se ha reclamado repetidamente que debían otorgarse a la Comisión mayores competencias y medios.

A mi juicio, lo que ha de tenerse presente en tales casos es que lo que ha de pedirse a una Comisión parlamentaria que conoce de las incompatibilidades no es que investigue como los órganos jurisdiccionales o los entes especializados dependientes de la Administración (v. gr. AEAT), sino permitir que opere el principio de transparencia que pueda dar lugar, en su caso, a la exigencia de responsabilidad.

Ningún cambio de regulación, ni la mayor dotación de medios, podrán evitar que, en algunos casos, las declaraciones de actividades no se ajusten a la realidad. Pero, posiblemente, lo relevante sea precisar qué consecuencias, en sede parlamentaria, han de producir los eventuales incumplimientos al formular las declaraciones de actividades. Nada de esto se dice, ni en el Reglamento, ni en las normas de desarrollo. De modo que hay tarea por delante.

⁸ Se llegó a plantear en la Comisión del Estatuto de los diputados la conveniencia de que los diputados/as que ejercieran la abogacía hicieran pública de forma periódica su relación de clientes. Lo que fue desechado por las dificultades legales que existían para ello y por la regla práctica de que bastaría con una primera publicación para que perdieran su clientela.

Finalmente, creo que una futura modificación o actualización de la regulación de las incompatibilidades ha de poner el foco en la cuestión de fondo del eventual conflicto entre el interés público y el privado en el supuesto concreto, sin cercenar la posibilidad de que el diputado tenga una actividad al margen de la parlamentaria.

Claro que para eso es necesario un principio de acuerdo lo más mayoritario posible que no es fácil vislumbrar en la actualidad. Las sucesivas Subcomisiones de estudio para la reforma de la LOREG han puesto de manifiesto que conviene modificar la legislación de incompatibilidades. Hasta ahí llegó el acuerdo. Los planteamientos tan diversos, cuando no opuestos, sobre las posibilidades de reforma explican que no se termine de acometer esta cuestión y se mantenga el tenor de una regulación necesitada de mejora.

IV. PRERROGATIVAS

1. Aforamiento

1.- Como es sabido, en este punto ninguna novedad se ha introducido a nivel estatal, y por tanto ninguna modificación en el Reglamento.

Ello no ha impedido, sin embargo, una práctica singularizada, sin que conste una valoración global compartida, que se pone de manifiesto en las últimas reformas estatutarias, cuya fundamentación contrasta con la empleada en el caducado proyecto de reforma constitucional.

Canarias, Cantabria, Murcia e Islas Baleares, los han suprimido. La Rioja lo ha propuesto también y se está tramitando. Pero nada se dijo sobre los aforamientos en las propuestas de reforma de 2006 a 2011.

En realidad, lo que desaparece, en suma, es la reserva estatutaria, lo que determinará que operen las reglas establecidas en la legislación procesal general para la determinación de la competencia. De modo que, más que jueces «ordinarios» predeterminados por la Ley, lo que las reformas disponen es que la competencia se determine en favor de los órganos jurisdiccionales determinados «con carácter ordinario», común o general, por la Ley.

Además, lo que se elimina en la mayoría de los casos, es el aforamiento estatutario en materia penal, pues para los asuntos civiles el aforamiento se mantiene en los términos que contempla para algunos supuestos la LOPJ (así conforme a lo previsto en el artículo 73.3.2.a) de dicho Cuerpo Legal corresponde a la Sala de lo Civil de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento «en única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma y contra los miembros de la Asamblea legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo»⁹).

2.- Esta modificación casuística de los aforamientos a nivel estatutario propició un debate sobre la conveniencia de proceder a una regulación general del fuero para todas las instituciones o admitirla caso a caso, tal y como se está haciendo.

Conviene recordar que la posibilidad de una reflexión general se abrió, al menos teóricamente, con el Proyecto de reforma de los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución Española remitido por el Gobierno y calificado por la Mesa del Congreso de los Diputados el 22 de enero de 2019, pero la falta de condiciones políticas para tramitar esa reforma constitucional determinó que dicho proyecto caducara con la disolución de la XII Legislatura, tal y como declaró la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados con fecha 27 de marzo de 2019.

La propuesta de reforma invocaba la regla general del Derecho Comparado (se citaban los ejemplos de Constituciones de Francia, Italia, Países Bajos, Austria, Dinamarca, Noruega, Polonia, Rumanía, Grecia y Suecia) de dotar al aforamiento de una perspectiva funcional para vincular esta especialidad procesal con el ejercicio de las funciones por parte de los parlamentarios y los miembros del Gobierno.

De modo que, la reforma no pretendía suprimir los aforamientos, sino acotarlos para que el fuero especial sólo fuera aplicable cuando la actividad tuviera relación con el ejercicio directo de las

⁹ J. L. Peñaranda Ramos, *Consideraciones sobre las reformas estatutarias de las prerrogativas parlamentarias*, en Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto. Aranzadi, Madrid 2021, volumen II, p. 1327.

funciones derivadas del mandato o cargo, expresión no siempre de fácil precisión, pero que en todo caso suponía la defensa del mantenimiento de los aforamientos en materia penal a los delitos relacionados con el ejercicio de dicha actividad.

Es manifiesto que no nos encontramos en esa vía. Pero lo que es quizás más significativo es que la fundamentación de las propuestas de las reformas estatutarias está a años luz del fallido proyecto de reforma constitucional. Un buen ejemplo lo constituye la reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria en cuyo Preámbulo se afirma que «en pleno siglo XXI es difícil fundamentar la existencia de fueros judiciales especiales al margen del juez ordinario predeterminado por la Ley recogido en el artículo 24.2 de la Constitución Española». Y, más concretamente, que el «fuero procesal especial» de parlamentarios y gobernantes «carece de justificación jurídica y social» por lo que es «recomendable eliminar con un carácter ejemplarizante, para todos aquellos que han sido elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos».

De modo que nada de vincular el aforamiento con el ejercicio del cargo, como hacía la propuesta de reforma constitucional, pues el fuero especial de los parlamentarios autonómicos se considera, en todo caso y para todos los supuestos, inaceptable.

Falta por ver si este proceso se terminará generalizando para los miembros de Parlamentos y Gobiernos autonómicos, o si habrá Estatutos de Autonomía que no propicien tal modificación manteniendo el aforamiento actual. Y habrá que esperar para saber si se reformará el texto Constitucional o no en ese punto y, si se hace, si se hará en el sentido de la propuesta de 2019, de acotar funcionalmente el aforamiento o si se procederá a una supresión total¹⁰.

Lo que creo que habría sido deseable es cumplir con el propósito enunciado, aunque de forma ya tardía, por el proyecto de reforma constitucional: realizar primero una reflexión general que permitiera, en todo caso, adoptar un criterio no ya común sino, al menos, homo-

¹⁰ Una visión crítica de la posición de muchos grupos políticos favorable a la supresión del aforamiento puede consultarse en E. Matía Portilla, *¿Hacemos bien suprimiendo los aforamientos de los parlamentarios?* En *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*. Parlamento Vasco. Seminario celebrado los días 27 y 28 de enero de 2020. Vitoria-Gasteiz 2021. p. 176 y ss.

géneo. Téngase presente que las decisiones que se adopten no afectan tan sólo a instituciones autonómicas, sino también a la definición de las competencias de los órganos jurisdiccionales que son de titularidad estatal.

2. *Inviolabilidad*

Su carácter esencial para la democracia parlamentaria lo resumió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 9/1990, al precisar en su Fundamento Jurídico 3.º que persigue «asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan».

Se trata de la prerrogativa más estable, aunque no ha estado exenta de algunos aspectos polémicos, más a nivel teórico, que práctico.

Alcanza a las opiniones expresadas en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Sin limitaciones. A diferencia del modelo alemán, no excluye a las denominadas injurias de tipo político (que en aquel sistema son en todo unos de los casos tasados en los que no se concede el suplicatorio).

La cuestión es qué haya de entenderse por funciones parlamentarias. La interpretación del Tribunal es restrictiva: las que son propias del diputado o senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario cuya autonomía en definitiva es la protegida a través de la prerrogativa. Y el Diputado ejerce sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. Para el artículo 71.1 CE las funciones relevantes no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa como tal¹¹.

¹¹ La doctrina del Tribunal Constitucional es suficientemente contundente para convertir en vano cualquier intento de sostener una interpretación de la inviolabilidad diferente. Pero, por si pudiera haber alguna duda al respecto, la cuestión fue zanjada definitivamente con ocasión de la declaración de inconstitucionalidad del añadido incorporado al artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, que introdujo el requisito de la autorización de la Cámara para la continuación de los procesos civiles originados con motivo de «opiniones manifestadas por Diputados y Senadores en el ejercicio de sus funciones». La Exposición de Motivos de la Ley de reforma no escondía que el objetivo perseguido por la misma no era otro que el de reducir el ámbito de la Ley

Así pues, lo protegido por la garantía son los actos parlamentarios, no del parlamentario, en ejercicio de funciones reglamentariamente reguladas, ya se realicen en sede parlamentaria o en aquellas otras actividades exteriores que expresen cualquier articulación orgánica de las Cámaras.

-Lo que no ha ofrecido dudas, pese a la interpretación restrictiva realizada por el Tribunal Constitucional, es que la inviolabilidad alcanza a actos exteriores a la Cámara que sean una mera reproducción de un acto parlamentario (Sentencia 51/1985, de 10 de abril, Fundamento Jurídico sexto, in fine).

-Esta prerrogativa alcanza también a los votos emitidos por los parlamentarios en el ejercicio de su cargo. La protección alcanza así a cada uno de los actos de votación individualmente emitidos que integran el acto de voluntad de la Cámara. Pero la inviolabilidad por los votos emitidos debe entenderse como una mera prolongación de la garantía dispensada a las opiniones de los parlamentarios que contribuyen a la libre formación del criterio y, por tanto, también de la voluntad del Parlamento.

Se protegen así tanto declaraciones de juicio u opiniones de los parlamentarios como manifestaciones de su voluntad o votos. Pero es-

de protección al honor «cuando los Diputados o Senadores expresen opiniones que estén estrechamente conectadas con sus funciones parlamentarias, pero no se produzcan dentro de las sedes de las Cámaras, y a las que no alcanzaría el principio de inviolabilidad ya referido»; y ello, porque en caso contrario «los parlamentarios podrían verse constantemente amenazados por la iniciación de procesos civiles que menoscaben su necesaria libertad para el ejercicio de sus funciones».

Pues bien, el Tribunal Constitucional va a considerar ilegítima la pretensión del legislador de «extender la inviolabilidad a supuestos excluidos por la Constitución del ámbito de esta garantía». El que los parlamentarios, al igual que todas aquellas personas que intervienen en las contiendas políticas o expresen opiniones con trascendencia pública, se encuentren especialmente expuestos al «riesgo de tener que soportar demandas civiles por parte de las personas que consideren que las opiniones manifestadas por aquéllas entrañan intromisiones ilegítimas en sus referidos derechos fundamentales» no constituye justificación razonable para, en manifiesta contradicción con lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución, sustituir el privilegio de la inviolabilidad que determina la irresponsabilidad de los parlamentarios únicamente por las opiniones que expresen en el ejercicio de sus funciones parlamentarias «por una exorbitante prerrogativa que traslada, más allá de las previsiones constitucionales, la disponibilidad del proceso a un órgano judicial y, con ello, la de la potestad jurisdiccional de controlar, sin injerencias extrañas, el uso que los parlamentarios hagan de su libertad de expresión y la aplicación al mismo de la garantía de la inviolabilidad».

tos últimos, como es obvio, se amparan en cuanto que expresiones de una opinión propia producida legítimamente en el desempeño de las funciones parlamentarias. De ahí que no quepa, a mi juicio, entender protegidos por la inviolabilidad los actos de votación en todo caso, como cuando constituyen suplantación de una opinión o voluntad ajenas¹² (voto por otro) o no se limitan a manifestar una opinión o criterio político, sino que constituyen una decisión manifiestamente contraria al ordenamiento, a sabiendas de su ilegalidad, supuesto que desborda el sentido de la inviolabilidad, tal y como fue históricamente concebida, y que carece del límite corrector derivado del ejercicio de la potestad directiva y disciplinaria de la Presidencia de la Cámara (v. gr. decisiones de inadmisión a trámite de iniciativas por la Mesa del Parlamento Catalán).

A continuación, haré breve referencia a dos cuestiones suscitadas por el Ponente.

a) En primer lugar, si la inviolabilidad ampara a los parlamentarios en las actuaciones realizadas en el seno de los Grupos Parlamentarios.

¹² J. L. Peñaranda Ramos. Comentario al artículo 71. En Comentarios a la Constitución Española, Luis María Cazorla Prieto (Director), Alberto Palomar Olmeda (Coordinador). Ministerio de Justicia-Thomson Reuters Aranzadi, 2018, tomo I, pp.1929 y 1930. González Cusac y Cuerda Arnau (Aproximación al Derecho penal parlamentario: inviolabilidades. Revista de Derecho Público núm. 1, INAP, mayo-agosto de 1997) se refieren al desgraciadamente famoso caso de las «falsedades de los senadores» al votar por otros miembros con los pies, como un supuesto que debía haber sido excluido sin más por el Tribunal Supremo por entender que estaba comprendido en el ámbito material de la inviolabilidad parlamentaria. *Vid. op. cit.*, pp. 109 a 112. Parece, sin embargo, difícil de entender que, en este caso, la suplantación de un voto ajeno pueda ser calificada de voto propio a efectos de inviolabilidad, puesto que, en este supuesto, la prerrogativa sólo alcanzaba a los votos que cada senador podía emitir. Y porque, además, tal falseamiento no puede reputarse conforme al ejercicio de las funciones parlamentarias. El supuesto ha distado de resultar tan claro en Inglaterra como lo acredita la demanda interpuesta por el editor *Stockdale* contra el Impresor de los documentos Parlamentarios –*Hansard*– por la difusión, por autorización de los Comunes, de un Informe en el que unos Inspectores de prisiones describían un libro publicado por *Stockdale*. El caso se saldaría con la estimación de la demanda por los jueces que consideraron que la actividad del editor no estaba comprendida en la inviolabilidad de la Cámara por lo que debía exigir responsabilidad a aquél, lo que motivó la airada reacción de la Cámara de los Comunes que arrestó a los *sheriffs* de *Middlesex* que pretendieron ejecutar la sentencia por desacato a la Cámara. La consulta de este y otros casos, que acreditan la dificultad de exportar el modelo inglés, puede hacerse en I. Torres Muro, El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 43, enero-abril de 1995, pp. 61 y ss.

La respuesta será breve en este punto. Entiendo que no tiene encaje dado el carácter funcional de la prerrogativa ex 71.1 CE que, conforme a la doctrina del TC, no permite interpretaciones extensivas.

Alcanza a actos del parlamentario en el desempeño de funciones parlamentarias (artículo 67.3 CE). Y los Grupos Parlamentarios no son órganos de la Cámara, ni se rigen por el Reglamento en su funcionamiento¹³.

b) En segundo término, si cabe extender la inviolabilidad a los miembros del Gobierno sean o no parlamentarios. Creo que la respuesta ha de ser igualmente negativa.

Aunque fue defendida con lucidez dicha hipótesis para establecer un régimen común para todos los sujetos que participan el debate parlamentario (principio de unidad de armas dialécticas), subrayando que la disciplina de la Presidencia en el debate es también aplicable a los miembros del Gobierno¹⁴, considero que tal interpretación tampoco encaja con la definición del ámbito funcional de la prerrogativa realizada por el Tribunal Constitucional.

En puridad, el problema se ha suscitado en relación con los miembros del Gobierno de la Nación o de los Gobiernos autonómicos que no ostentan la condición de parlamentarios. Este dato, lejos de reforzar la argumentación anterior parece, sin embargo, debilitarla. Aparentemente, el hecho de que unos miembros del Gobierno gozaran de inviolabilidad al ser parlamentarios, habría de llevar a entender que la prerrogativa debería alcanzar a todos ellos, pues el régimen jurídico a que se someten en el debate debería ser común. Sin embargo, la lógica exigencia de una comunidad de reglas no hace sino plantear la cuestión de la condición en que intervienen los Ministros en el debate parlamentario.

Parece obvio que cuando contesta a una pregunta o responde a una interpelación un miembro del Gobierno, no actúa como parlamentario. Más aún, cabría pensar que los Ministros, que acumulan a la función gubernamental la titularidad de un escaño, no actúan en calidad de parlamentarios más que cuando votan contribuyendo, de

¹³ Cfr. J. L. Peñaranda Ramos. Comentario al artículo 71 cit. p.1934.

¹⁴ J. J. Lavilla Rubira, Diversas cuestiones relativas a las prerrogativas de los parlamentarios autonómicos, en Revista de las Cortes Generales, número 25, primer cuatrimestre de 1992, pp. 219 a 231.

esta forma, a la expresión de la voluntad de la Cámara, por lo que en este caso resulta incuestionable que quedan cubiertos plenamente por la inviolabilidad.

Pero en los demás supuestos, pese a lo sugerente de la tesis expuesta, no parece posible predicar de los miembros del Gobierno tal prerrogativa, al menos con apoyo en el artículo 71 de la Constitución, cuando actúan en representación del Ejecutivo, y ello con independencia de que sean, también, parlamentarios. La razón sería que en unos casos faltaría el requisito subjetivo de la garantía (la condición de parlamentario) y, en todos, el requisito funcional (actuación como parlamentarios). No quiere decirse, con ello, que la función de control no sea una función típicamente parlamentaria que lo es, sino que quienes ejercen la referida función no son los miembros del Gobierno que son, precisamente, los controlados.

Así parece imponerlo, por lo demás, la doctrina del Tribunal Constitucional que ha mantenido taxativamente que «las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal»¹⁵.

Cuestión distinta, sin embargo, es la posibilidad de atribuir a los miembros del Gobierno la prerrogativa de la inviolabilidad por el ejercicio de sus funciones ejecutivas. No se trataría ya de extender la inviolabilidad parlamentaria más allá de sus estrictos términos, sino de integrar tal garantía en el estatuto de los miembros de un órgano constitucional. El problema estribaría, en este caso, en la delimitación del ámbito de las funciones eventualmente protegidas. Se trata, con todo, de una hipótesis descartada por el legislador, puesto que la Ley del Gobierno no hace la menor referencia a la inviolabilidad de sus miembros.

3. Inmunidad

Es, con mucho, la prerrogativa más polémica y respecto de la que se cuestionan no sólo sus límites, sino su propia pervivencia. En cuanto que supone un pronunciamiento parlamentario de contenido

¹⁵ S.T.C. 51/1985, de 10 de abril, Fundamento Jurídico sexto *in fine*.

político destinado a proteger la institución parlamentaria, no está exenta de utilización política partidaria, lo que explica que, pese a la reducción notable de su alcance realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el control de la arbitrariedad de los poderes públicos, se haya observado paradójicamente un cierto renacer de esta prerrogativa que ha llevado a algún autor, a mi juicio de forma exagerada, a calificarla como institución central de las democracias parlamentarias¹⁶.

Dada la exposición del Ponente me centraré sólo en algunos aspectos concretos, sin perjuicio de realizar una observación final de política legislativa.

a) El primer aspecto al que me referiré es al del primer núcleo de la inmunidad, esto es, la prohibición de detención del parlamentario. La llamada inmunidad limitada.

Me referiré a dos cuestiones en relación con este asunto.

-La primera es una cuestión ajena a este Reglamento y tiene que ver con la eliminación de la inmunidad limitada en un Estatuto de Autonomía y la propuesta de hacerlo en otro. En efecto, la última reforma del Estatuto de Murcia, aprobada por L. O. 1/2021, de 15 de febrero, ha suprimido esta inmunidad limitada de la que disponen todos los parlamentarios autonómicos. Y la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, actualmente en tramitación, pretende hacer lo mismo.

Nótese que el fundamento de la prohibición de detención es justamente que toda privación de libertad (cualquiera que sea la forma en que se concrete) impide el ejercicio de las funciones parlamentarias cuyo correcto desempeño protege, precisamente, esta prerrogativa. De ahí que la eliminación de la inmunidad parcial puede comprometer el ejercicio del mandato y la propia composición de la institución parlamentaria.

No es difícil imaginar, que puedan surgir conflictos de difícil solución para el funcionamiento de la institución parlamentaria en estas asambleas, cuya composición puede verse temporalmente alterada, sin que el planteamiento de acabar con «privilegios individuales»

¹⁶ J. Pérez Royo. *Inmunidad ¿reliquia histórica o exigencia democrática?* En *Prerrogativa e Inmunidades cit.* p. 71 y ss.

pueda hacernos olvidar que las prerrogativas parlamentarias protegen, ante todo y, sobre todo, a la institución parlamentaria.

-La segunda cuestión tiene que ver con una previsión contenida en la Ley de Enjuiciamiento Criminal que se compagina mal con la inmunidad.

Como es sabido, la detención prohibida por la inmunidad limitada será lógicamente aquella acordada con anterioridad a la iniciación de un proceso criminal, «porque la prisión derivada de una sentencia o el auto de prisión provisional viene controlada por las Cámaras a través de la autorización para proceder». Se tratará, pues, de detención gubernativa, aunque pueda practicarse en virtud de un mandamiento judicial.

La excepción a esa prohibición es el supuesto de flagrante delito. Es el único supuesto que se excluye de la prohibición general de detención de los parlamentarios porque, aunque también en tal caso resultaría impedido el ejercicio de las funciones parlamentarias, ante un delito flagrante, resulta imprescindible «proteger el bien jurídico amenazado por la agresión, paralizando el ataque de que es objeto por medio de la detención del culpable».

Pero lo único que autoriza el carácter flagrante del delito conforme al precepto constitucional es la práctica de la detención, por lo que no cabe entender conforme a nuestro Texto Fundamental el tenor del artículo 751 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que dispone que «cuando el senador o diputado a Cortes fuere delincuente ‘in fraganti’, podrá ser detenido y procesado sin la autorización» de la Cámara. Nótese, además, que lo contrario sería incongruente con el sentido mismo de la inmunidad que, como luego se verá, no posibilita el ejercicio de funciones jurisdiccionales por el Parlamento, por lo que la autorización o denegación del suplicatorio no viene determinada por la existencia o inexistencia de delito o por la alteración de la presunción de inocencia en el caso de delito flagrante.

b) En cuanto a la tramitación de la autorización para proceder (suplicatorio)¹⁷, me ocuparé de los siguientes aspectos.

¹⁷ Cfr. J. L. Peñaranda Ramos, *La autorización para proceder contra los parlamentarios: tramitación de los suplicatorios por el Congreso de los Diputados*, en *Prerrogativas e inmunidades cit.* pp. 107 a 144.

b1) En primer lugar, el momento final hasta el que puede pedirse.

Como es sabido, una cuestión muy debatida fue la de precisar el momento en que debe ser pedido el suplicatorio, dada la ausencia de regulación en este punto que determinara de forma preceptiva el momento. La polémica se acentuó con la reforma del procedimiento abreviado. Pero, sin perjuicio de que se regule esta cuestión como muchas otras, esta cuestión quedó resuelta en la práctica parlamentaria en el Congreso de los Diputados que ha venido interpretando que en el procedimiento abreviado cualquier momento posterior al inicio de las actuaciones es apto para pedir el suplicatorio y ha admitido a trámite «tanto la petición de suplicatorios en el momento de iniciación de la causa, como en el momento inmediatamente anterior a la apertura del juicio oral»¹⁸.

Por lo demás, no ha sido infrecuente en los últimos tiempos que, elevada la causa al Tribunal Supremo, se practicasen algunas diligencias (singularmente la declaración voluntaria del afectado) antes de que el Alto Tribunal solicitara el suplicatorio (lo que en algún caso no ha terminado por producirse). Sin cuestionar la legalidad de tales actuaciones, ni tampoco su racionalidad (como lo acredita el que han permitido alguna vez que el Tribunal Supremo descarte la actuación contra el parlamentario y consiguientemente la solicitud del suplicatorio), es también cierto que, dado que estas circunstancias se han hecho públicas en los medios de comunicación, ello ha podido transmitir una imagen de confusión incluso para las propias Cámaras, sobre el momento en que procede solicitar el suplicatorio.

Pero lo debatido en los últimos tiempos ha sido el momento final, o lo que es lo mismo, hasta cuándo resulta necesario pedir el

¹⁸ La propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1993, pareció querer eludir el problema del momento procesal en que debía solicitarse el suplicatorio, en concordancia con la práctica parlamentaria flexible anteriormente reseñada. Así se preveía que la autorización del Congreso «podrá solicitarse en el momento en que el órgano judicial competente encuentre méritos para dirigir el procedimiento contra una persona que ostente la condición de Diputado y antes de hacerlo formalmente». Se huía, por tanto, con esta fórmula, de hacer referencia a un concreto momento procesal y se acudía a la misma dicción del artículo 750 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que el juez «encuentre méritos», a fin de destacar que la precisión concreta del momento, dentro de los límites fijados en el Reglamento de la Cámara, correspondía realizarla al Juez, a la vista de su propia investigación.

suplicatorio. Dicho de otro modo, siendo una condición de procedibilidad, se ha suscitado la cuestión de si resulta necesario el suplicatorio cuando el proceso se ha dirigido ya contra una persona que adquiere con posterioridad la condición parlamentaria.

La cuestión ha sido examinada por el Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2019, dictado en la causa especial 20907/2017, del que fue Ponente su propio Presidente. El criterio expresado en el referido Auto es que el suplicatorio «se requiere para tomar decisiones judiciales que afecten a un parlamentario en las fases del proceso penal anteriores a la de juicio oral».

Se apoya el Auto en el tenor de lo dispuesto en los artículos 11 del Reglamento del Congreso y 22.1 del Reglamento del Senado que se refieren a una autorización para ser «inculcados o procesados», lo que supone una apelación a «fases procesales anteriores a la de juicio oral»¹⁹.

Y aporta dicho Auto un criterio material relevante: «entender que la inmunidad opera incluso cuando el proceso penal se encuentra ya en su tramo final supondría desbordar el espacio constitucionalmente reservado a esa garantía. Implicaría olvidar, en fin, que la inmunidad protege frente a la apertura de procesos concebidos para alterar el normal funcionamiento de la cámara legislativa, no para impedir el desenlace de una causa penal en la que el diputado o senador electo ha sido ya procesado y acusado, habiéndose decretado la apertura del juicio oral».

Criterio que concuerda con el del Parlamento Europeo que entiende no aplicable la doctrina del *fumus persecutionis* a los procesos ya iniciados con anterioridad a elección parlamentaria²⁰.

La práctica procesal, no cuestionada hasta la fecha por las Cámaras, responde sustancialmente a dicho criterio. La STS 1952/2000,

¹⁹ Según esta interpretación el artículo 22.1, párrafo segundo, del Reglamento del Senado, que se refiere a la necesidad de autorización «en los procedimientos que estuviesen instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador», reforzaría dicho criterio al referirse («instruyéndose») a una fase procesal anterior al desarrollo del juicio oral.

²⁰ V. gr. Niklas Görlitz. *Las inmunidades parlamentarias desde la perspectiva del Parlamento europeo. El concepto autónomo frente al concepto interdependiente*. En *Preguntas y respuestas e inmunidades cit.* pp. 223 y ss.

de 19 de diciembre, rechazó expresamente el suplicatorio para autorizar la ejecución de una sentencia²¹.

Este criterio jurisprudencial se ha reiterado en las resoluciones judiciales dictadas en el seno de la causa especial 20907/2017 en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2019, dictada en respuesta a la cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Supremo. El Alto Tribunal ha resumido su doctrina en los siguientes términos: «en el derecho interno español el alcance de la inmunidad tiene sus perfiles acotados normativa y jurisprudencialmente. No opera ni en fase de ejecución, ni en fase de recurso ni, en general, desde que está abierto el acto del juicio oral».

Por lo demás, la regulación del juicio oral contenida en los artículos 744 y ss. de la LECrim parece incompatible con la suspensión de su desarrollo por razón de la adquisición sobrevenida de la condición parlamentaria una vez abierto, que pugnaría con el derecho de los demás imputados a un proceso sin dilaciones indebidas, así como con el valor del acervo probatorio. No estaría de más que así se dijera en el Reglamento si se comparte este criterio.

2) En cuanto a la tramitación, conviene hacer una referencia a la singularidad del principio de audiencia.

Hoy asumimos con naturalidad que en la tramitación de un suplicatorio ha de concederse el trámite de audiencia al diputado afectado (lo impone el artículo 13.2 del RC). Pero no está claro cuál es su fundamento y su verdadero alcance, dado que no ofrece discusión que el Parlamento no ejerce funciones jurisdiccionales.

-Quizás sea útil recordar que la recepción de la inmunidad en nuestro constitucionalismo (por primera vez en el Reglamento de 24 de noviembre de 1810, dictado, pues, con carácter previo a la Constitución gaditana) respondía inicialmente a un modelo en el que la competencia para proceder contra un diputado correspondía a un Tribunal «nombrado por las Cortes» que habría de sustanciar la causa con arreglo a Derecho «consultando a las Cortes la sentencia antes de su ejecución». Así pues, el enjuiciamiento de los diputados quedaba

²¹ La STS 54/2008, de 8 de abril, rechaza la procedencia de tramitar el suplicatorio para la ejecución de una sentencia: «el suplicatorio para la inculpación no puede experimentar una artificial metamorfosis que lo convierta en un suplicatorio para la ejecución».

sometido a la autoridad de la Cámara, aunque no se esclarecía la naturaleza de este concreto Tribunal.

El Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, aprobado por Decreto de 4 de septiembre de 1813, dictado en desarrollo del artículo 128 de la Constitución gaditana disiparía cualquier duda sobre la naturaleza de dicho Tribunal, dejando claro que no sólo la función jurisdiccional sobre los Diputados en materia criminal correspondía a las propias Cortes, sino, además, que debía ser ejercida por un Tribunal de pares o iguales.

Y aunque la Constitución de 1837 suprimió el Tribunal de Cortes ello no habría de significar que la concepción de fondo que se tuviera durante ese largo período sobre la inmunidad fuese radicalmente distinta. Porque, pese a no existir ya un Tribunal de Cortes, el otorgamiento o denegación del suplicatorio entrañaba siempre un juicio sobre los hechos y la naturaleza de las causas criminales²², lo que explicará que la Ley de 1912 imponga, en caso de denegación, el sobreseimiento libre.

La Constitución de 1931, cuyo modelo inspiraría claramente al Constituyente de 1978, introdujo muy importantes modificaciones, pero mantuvo competencias jurisdiccionales en la Cámara al atribuirle la potestad de suspender cualquier detención o procesamiento y, en general, cualquier procedimiento judicial instruido a un diputado «hasta la expiración del mandato parlamentario objeto de la acción judicial».

-El modelo de la Constitución vigente, aunque toma muchos elementos de la precedente republicana (no digamos ya de nuestro constitucionalismo histórico) responde a una concepción sustancialmente diferente en la que la Cámara no ejerce, no puede ejercer, ninguna función jurisdiccional.

El artículo 13.2 del Reglamento del Congreso prevé que ha de concederse audiencia al interesado, con carácter previo al pronunciamiento de la Comisión sobre el otorgamiento o denegación de la autorización de la Cámara para proceder contra el Diputado.

²² Así v. gr., el artículo 134 del Reglamento del Congreso de 24 de mayo de 1918, preveía que la «defensa» del diputado encausado fuera asumida por éste o por otro diputado al que le fuera encomendada.

Trámite que puede cumplimentarse por escrito u oralmente, mediante la comparecencia personal ante la Comisión.

La práctica parlamentaria seguida en la tramitación de los suplicatorios en la Comisión del Estatuto de los Diputados no ha planteado problemas de aplicación en la mayoría de los casos.

Por lo general, el trámite se ha sustanciado por escrito limitándose en los últimos tiempos, dados los estrechos márgenes de actuación que deja la doctrina del Tribunal Constitucional, a solicitar la tramitación en el menor tiempo posible, para minimizar el efecto aflictivo que la tramitación del suplicatorio tiene para el parlamentario frente a la opinión pública²³.

Y si bien cuando se ha sustanciado mediante comparecencia ante la Comisión resultaba más fácil que el compareciente en su exposición deslizara consideraciones que tenían que ver con el proceso, y que los miembros de la Comisión que quisieran intervenir expresaran opiniones sobre el fondo de la causa, es responsabilidad del Presidente de la Comisión evitar que en tales casos se sustancie un debate sobre cuestiones de naturaleza jurisdiccional ajenas a la intervención de la Cámara. De modo que, si ha habido alguna tensión interna, no ha trascendido dado el carácter secreto «de las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados»²⁴, secreto que se extiende, en la tramitación de los suplicatorios, también a las sesiones plenarias conforme a lo dispuesto en el 63.2 del Reglamento²⁵.

-De modo que el que la Comisión del Estatuto de los Diputados dé audiencia al interesado no altera la naturaleza de la intervención

²³ Cabe recordar, en este sentido, las manifestaciones realizadas el 20 de marzo de 2016 al diario *Tagesspiegel* por el Presidente del Bundestag, Norbert Lammert, partidario de una reforma restrictiva de la inmunidad para recordar que aunque «la opinión pública suele ver la inmunidad como un privilegio [...] en realidad es más bien un lastre, porque un proceso de inmunidad va siempre acompañado por cierta publicidad que rápidamente puede adquirir el carácter de una condena previa». <https://www.elboletin.com/internacional>. Lunes 21 de marzo de 2016.

²⁴ Conforme al artículo 64.3 del Reglamento se dispone que «serán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados».

²⁵ Se trata de una previsión establecida en términos imperativos por el Reglamento de la Cámara, también en beneficio del diputado, que no depende del acuerdo de la Comisión de que se trate (artículo 64.2), ni se puede modular atendiendo a la naturaleza de los trabajos o actividades de la Comisión como sucede respecto de las Comisiones de investigación conforme al artículo 64.4, tras la reforma del Reglamento de 16 de junio de 1994.

de la Cámara que no puede pronunciarse sobre las cuestiones de enjuiciamiento de fondo, de naturaleza estrictamente jurisdiccional.

La «garantía» consistente en la concesión de un trámite de audiencia al interesado, no autoriza a «judicializar» el trámite y exigir que se cumplimenten en sede parlamentaria las garantías propias del proceso. Por esta razón, la Comisión del Estatuto de los Diputados ha desestimado, en tiempos muy recientes, tal y como se hace en el derecho alemán, la pretensión de algún parlamentario de que se practiquen pruebas (testificales o periciales) relacionadas con el fondo del asunto, y que no se pronuncie la Comisión hasta tanto se hayan realizado aquéllas, justamente por no revestir la actuación parlamentaria naturaleza jurisdiccional, debiéndose abstener de realizar cualquier tipo de pronunciamiento sobre la culpabilidad o inocencia del afectado, además de por encubrir la petición un ánimo dilatorio, en un ámbito en el que opera el silencio negativo, denegatorio de la concesión del suplicatorio.

-No estaría de más reflexionar, si el trámite de audiencia tiene sentido, acentuando la dimensión subjetiva de la prerrogativa que no se concreta, en caso de omisión, en la vulneración de ningún derecho fundamental, o como sucede en el modelo alemán, en el que el parlamentario no puede intervenir.

La previsión del trámite de audiencia no se establece como una garantía procesal del interesado, pues resulta manifiesto que la Cámara carece de competencia jurisdiccional alguna en nuestro Estado de Derecho, por lo que dichas garantías habrán de sustanciarse en el seno del proceso que haya de tramitarse, en su caso, ante el Tribunal Supremo.

Tampoco parece configurarse exactamente como una garantía personal del afectado en el seno del procedimiento de tramitación del suplicatorio, pues según ha declarado el Tribunal Constitucional la inmunidad «no es un privilegio, es decir, un derecho particular de determinados ciudadanos que se vieran, así, favorecidos frente al resto de los mismos», lo que pugnaría con el principio de igualdad.

Se trata, por el contrario, de una prerrogativa de carácter objetivo o funcional, puesto que con la misma se trata de proteger no

tanto a las personas como a las funciones parlamentarias²⁶. Por eso, la autorización para proceder contra un diputado se pide a la Cámara, en lugar de al parlamentario individual.

Otra cosa es que la decisión de la Cámara deba adoptarse sin tomar en consideración las alegaciones que pueda formular el afectado. Al contrario, el Reglamento ha querido que entre los elementos de juicio con que cuente la Comisión para pronunciarse sobre el suplicatorio se encuentre, desde luego, el criterio expuesto con carácter previo por el Diputado interesado. Pero la ponderación de los intereses en presencia la realizará la Cámara bajo su responsabilidad exclusiva atendiendo fundamentalmente al interés de la institución parlamentaria.

Por eso, la dimensión institucional, objetiva, de la prerrogativa de la inmunidad debería llevar a hablar de diputado afectado (como en el Derecho alemán), más que de diputado interesado, y configurar el trámite de audiencia, si se considera que debe mantenerse como necesario, en términos congruentes con la naturaleza actual de la inmunidad y las competencias de la Cámara. Lo contrario puede favorecer una confusión interesada de quien, al hilo de la consideración general de un trámite de audiencia para los interesados, pretende que el Parlamento examine el suplicatorio en términos no compatibles con nuestro Estado de Derecho²⁷.

c) El criterio de la Cámara sobre el otorgamiento o denegación de un suplicatorio.

A diferencia de otros ordenamientos como el alemán, en nuestro Derecho no se han concretado los supuestos en los que resulta posible conceder o denegar un suplicatorio. La práctica actual es sumamente restrictiva hasta tal punto que, desde la sentencia del TC dictada en el recurso de amparo interpuesto contra la denegación del suplicatorio para proceder contra el senador González Bedoya (STC 206/1992) no se ha denegado ningún suplicatorio.

Como es sabido, dicha práctica se encuentra extraordinariamente influida por la doctrina del Tribunal Constitucional dictada en

²⁶ STC 90/1985, Fundamento Jurídico Sexto.

²⁷ Cfr. J. L. Peñaranda Ramos, *El trámite de audiencia en la tramitación de los suplicatorios*. En Libro homenaje al profesor Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa. En prensa al tiempo de entregarse este artículo.

el examen de la eventual racionalidad de la decisión de las Cámaras desde la perspectiva de la eventual lesión del derecho a la tutela judicial efectiva. Y, aunque el Tribunal Constitucional no ha codificado dichos criterios (antes al contrario, ha declarado que corresponde en primer lugar al legislador hacerlo, a las Cámaras en segundo término fijar los usos parlamentarios y en último término al TC examinarlos desde la perspectiva del control de la arbitrariedad de los poderes públicos), su doctrina ha resultado decisiva para la tramitación de los suplicatorios.

Aunque el Tribunal declara que no pretende fijar ningún criterio material, lo hace indirectamente al precisar (S.T.C. 206/1992; F. J. 3.º) que la inmunidad responde «al interés superior de la representación nacional de no verse alterada ni perturbada, ni en su composición ni en su funcionamiento, por eventuales procesos penales [...] en la medida en que de dichos procesamientos o inculpaciones puede resultar la imposibilidad de un parlamentario de cumplir efectivamente sus funciones».

De ahí que se haya puesto de manifiesto la importancia de que sean las propias Cámaras las que codifiquen y anticipen los criterios que se consideran válidos.

d) Efectos sobre el mandato parlamentario.

1) La regulación de los efectos de la decisión judicial adoptada tras la concesión del suplicatorio sobre el mandato parlamentario, presenta algunas diferencias en los Reglamentos de una y otra Cámara.

En efecto, el artículo 21.2 del Reglamento del Congreso dispone que el Diputado quedará suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. La suspensión se produce, en este caso, *ope legis*, como consecuencia de la decisión judicial firme.

Falta, sin embargo, referencia a la pérdida de la condición de Diputado como consecuencia de una sentencia judicial firme que así lo determine, como sí hace el artículo 18.b) del Reglamento del Senado que tipifica como causa de la pérdida de la condición de Senador «la condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público dispuesta por sentencia judicial firme».

Pero el hecho de que el artículo 22 del Reglamento del Congreso de los Diputados no incluya este supuesto entre las causas de pérdida de la condición de Diputado no puede significar que lo excluya, ni puede servir de base para sostener que, en el caso de los diputados, la pena de «inhabilitación» (se convierte) en simple «suspensión». No hay base en nuestro ordenamiento para defender tal solución que sería, además, incompatible con el principio de exclusividad de la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que no ampara tal limitación de los efectos de una sentencia, y que no resultaría congruente, en todo caso, con el carácter inmediato, *ope legis*, de los efectos suspensivos previstos en el artículo 21.2 del Reglamento del Congreso para la pena de suspensión²⁸.

2) Más polémica recientemente ha sido la determinación de los efectos que sobre el mandato han de tener las medidas judiciales de carácter cautelar, mientras dura el proceso.

Difiere también en este punto la regulación contenida en los artículos 21.1.2.º del Reglamento del Congreso y 22.6 del Reglamento del Senado.

Centrándonos en esta exposición tan sólo en el primero, no sin destacar las dificultades de interpretación que presenta el segundo, ha de atenderse a que el artículo 21.1.2.º del Reglamento del Congreso dispone que, una vez concedido el suplicatorio y firme un Auto de prisión preventiva, el diputado quedará suspendido en su condición si se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta. La imposibilidad de ejercer las funciones parlamentarias en este supuesto justifica plenamente tal solución que se anuda inmediatamente a la resolución judicial misma sin manifestación alguna de voluntad en la Cámara.

El problema se ha suscitado recientemente por razón de que dicho precepto contempla el supuesto de la prisión preventiva acordada por Auto firme cuando ya se ha tramitado y concedido un suplicatorio, lo que suscita el problema de determinar qué sucede cuando el acceso sobrevenido a la condición de diputado se produce cuando ya se celebra el juicio oral y el Tribunal Supremo entiende, por tal motivo, que ya no resulta procedente la tramitación del suplicatorio.

²⁸ J. L. Peñaranda Ramos, *La autorización para proceder cit.* p. 128.

En este caso, la Mesa del Congreso de los Diputados entendió que no resultaba posible acordar la suspensión por aplicación del precepto reglamentario que requería la tramitación del suplicatorio, si bien la imposibilidad del desempeño del mandato parlamentario justificaba que se suspendiera a los diputados afectados por virtud de lo dispuesto en el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal²⁹.

Este supuesto pone de manifiesto la conveniencia de dotar de una regulación a la institución de la inmunidad que integre mejor las previsiones contenidas en las normas parlamentarias y procesales.

e) Valoración final sobre la inmunidad.

A la vista de la exposición realizada, quiero concluir con tres breves consideraciones, a fin de valorar, desde el punto de vista jurídico, la inmunidad.

a) La primera es que, dejando a un lado el debate sobre la conveniencia de mantener la inmunidad o de proceder a su supresión, y en tanto que la misma siga vigente al menos, parece razonable acotar un poco más el alcance de esta prerrogativa, no sólo a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional, sino también de la práctica parlamentaria y judicial.

Si como el Tribunal Constitucional ha manifestado la precisión del alcance de la inmunidad corresponde de forma preferente al Parlamento, tanto en su condición de legislador, como de órgano encargado de realizar el juicio de oportunidad que está presente en la decisión de otorgar o denegar un suplicatorio, quizás fuera conveniente regular algo más el alcance de esta institución, para subrayar su naturaleza no jurisdiccional e, incluso, para prever los supuestos en los que la denegación del suplicatorio resulta compatible con el Estado de Derecho, tal y como se ha hecho en otros ordenamientos.

El Derecho alemán es ilustrativo de este intento. Así, el Anexo 6 del Reglamento del Bundestag relativo a la inmunidad, precisa la finalidad legítima de la inmunidad (garantizar el trabajo y funcionamiento de la Cámara, excluyendo cualquier móvil extraño al caso o arbitrario), exige una ponderación entre los intereses del Parlamento y

²⁹ *Idem, ibidem*, p. 130.

de los demás poderes públicos, así como del diputado afectado, prohíbe expresamente el examen de pruebas y todo pronunciamiento sobre culpabilidad o inocencia, lo que les lleva a excluir la intervención del parlamentario en el procedimiento, y alude a supuestos concretos en los que se expone, de forma anticipada, que no debe levantarse la inmunidad (v. gr. injurias de carácter político, entendiendo por tales las que «tienen un carácter político no difamatorio»; o procedimientos de escasa relevancia).

Se trata de un terrero de difícil concreción, pero seguramente un esfuerzo de precisión, basado en la práctica parlamentaria, pero anticipado al examen de cada caso concreto, puede introducir algo más de claridad en esta institución.

b) En segundo lugar, si el sentido de la inmunidad es proteger a los parlamentarios de persecuciones injustificadas que puedan comprometer el funcionamiento de la Cámara, mediante el ejercicio de una acción penal que pueda entorpecer el desempeño del mandato, quizás debiera diferenciarse este caso de aquellos otros en los que el acceso a la condición parlamentaria se produce con posterioridad a la actuación judicial, especialmente cuando la misma ha superado la «fase intermedia». Supuestos en los que no cabe hablar en rigor de «*fumus persecutionis*» sino, más bien, de una estrategia procesal legítima de los procesados que tiene en nuestro ordenamiento numerosos precedentes de todos los signos políticos.

Porque, el que el juicio de oportunidad sobre el otorgamiento o denegación de la autorización para proceder tenga contenido político, no debería significar que se produjera un debate político partidario sobre los supuestos en los que cabe autorizar o no la actuación judicial contra un parlamentario.

De ahí que, si se acepta como ha declarado recientemente el Tribunal Supremo que «quien participa en un proceso electoral cuando ya está siendo juzgado, aunque finalmente resulte electo, no goza de inmunidad conforme al derecho nacional», no estaría de más que las Cámaras positivizaran ese criterio, para clarificar el alcance de la inmunidad.

c) Finalmente, la existencia de diferencias notables en la regulación de la autorización para proceder en las normas parlamentarias y en las procesales penales, en términos que dificultan en ocasiones

una interpretación integrada y sistemática –de lo que se han puesto varios ejemplos en esta exposición sobre el momento en que debe y puede solicitarse el suplicatorio y el alcance que puede tener la actuación judicial subsiguiente sobre el mandato parlamentario– aconseja acompasar mejor la regulación existente en términos más congruentes y homogéneos de los actuales.

Así se podrían reducir buena parte de las dudas que suscita una regulación no enteramente coincidente entre lo previsto en las normas de los Reglamentos parlamentarios y lo dispuesto por la legislación procesal penal.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Políticas de sección

Clásicos de la democracia

La sección «Clásicos de la democracia» reunirá textos de reconocidos autores sobre la democracia, que sean tanto nacionales como internacionales.

Artículos

En esta sección se publicarán trabajos originales de investigación.

Tendrán una longitud máxima de 60.000 caracteres (aprox. 30 páginas) incluyendo notas a pie, tablas e ilustraciones y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en el apartado «Envío de originales».

Están sometidos a evaluación por revisores externos de acuerdo con el procedimiento siguiente.

Proceso de evaluación por pares

La *Revista de las Cortes Generales* somete a evaluación todos los originales que le son remitidos para la publicación, utilizando un sistema de doble ciego donde los artículos son evaluados por, al menos, dos revisores.

Fases del proceso de evaluación de un artículo:

Fase 1: Envío del original ciego, sin los datos personales.

Fase 2: Evaluación ciega del original por parte de los evaluadores externo e interno, en el ámbito temático que corresponda.

Fase 3: Envío del resultado de la evaluación al Consejo de Redacción de la Revista para que dé su conformidad.

Fase 4: Comunicación del resultado a los autores:

Aceptación: se acepta el artículo si el resultado de la evaluación es positivo.

No aceptación: se rechaza el artículo si el resultado de la evaluación es negativo.

Aceptación (con modificaciones): según el resultado de la evaluación el autor debe introducir en el artículo modificaciones del contenido antes de que el artículo quede aprobado definitivamente.

Recensiones y semblanzas

Los trabajos presentados a la sección de «Recensiones y semblanzas» deberán tener una extensión recomendada de 12.000 caracteres –aproximadamente 5 páginas (7, como máximo)– y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en el apartado «Envío de originales».

Se apreciará, especialmente, la aportación de reflexión crítica sobre el objeto del estudio, más allá del mero resumen o síntesis de su contenido, con el fin de ofrecer una visión doctrinal de la cuestión y del punto de vista y consideración del autor al respecto.

Están igualmente sometidos a evaluación por revisores externos.

Informes y jurisprudencia parlamentaria comentada

Esta sección reúne informes parlamentarios y, por primera vez, los comentarios de las resoluciones más recientes del Tribunal Constitucional –y en algún caso de otros tribunales– de contenido constitucional y parlamentario, para facilitar su estudio y comprensión.

Con el fin de lograr la máxima actualidad, dichos comentarios, desde 2021, están disponibles para su lectura –de manera previa a su edición en el número que les corresponda– a través de la página «Avance». Asimismo se dará nota de ello mediante avisos expuestos en la página de inicio de la [web](#) y el apartado «Noticias».

Los textos deberán tener una extensión máxima de 30.000 caracteres (aprox. 12 páginas) y se adaptarán a los criterios de forma que se recogen en sus propias [normas de publicación](#).

Asimismo, de forma complementaria a la *Revista*, se editan en papel y en abierto los «Cuadernos de Jurisprudencia Parlamentaria Comentada», que recopilan los mencionados trabajos por año de resolución del correspondiente órgano jurisdiccional.

Otras secciones

De manera excepcional, con motivo de la edición de números especiales, podrán crearse nuevas secciones que alberguen comunicaciones u otros escritos que complementen o introduzcan el conjunto de los artículos publicados en dicho número, con una extensión variable según el caso.

Envío de originales

Los trabajos remitidos para su publicación en la *Revista de las Cortes Generales* deberán ser originales e inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas. Será responsabilidad del autor informar sobre la situación de los derechos de autor. Cualquier publicación que atentare por lo tanto contra dichos derechos sería responsabilidad de su autor.

Los originales se pueden remitir, a lo largo de todo el año, a la dirección de correo electrónico revistacortes@congreso.es. No obstante, se recomienda a los autores que se registren en la plataforma <https://revista.cortesgenerales.es/rcg> para proceder a dicho envío, pulsando en el botón «Registrarse» que aparece en la esquina superior derecha. Se enviarán en español, inglés o ambas lenguas, escritos en Microsoft Word o en un formato compatible.

El procesamiento y envío de artículos y otros trabajos a la *Revista* no supondrá ningún coste para los autores, tal y como se hace referencia en la [web](#) de dicha publicación.

El envío de manuscritos presupone, por parte de los autores, el conocimiento y la aceptación de estas instrucciones. La Dirección y el Consejo de Redacción de la *Revista* se

reservan el derecho de rechazar cualquier original que, por criterios formales, editoriales o de calidad, consideren que no es necesario que inicie el proceso de evaluación.

Formato y estructura del texto

Los trabajos originales tendrán, como se adelantaba, una extensión máxima de 60.000 caracteres (aprox. unas 30 páginas) incluyendo notas a pie, bibliografía, tablas e ilustraciones.

El tipo de letra deberá ser Times New Roman, cuerpo 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea.

Para su mejor identificación, todas las páginas del estudio presentado deberán estar numeradas en su margen inferior derecho.

• Datos del autor

Los originales irán encabezados por el nombre del autor, filiación académica o institucional, y, si se dispone de él, se incluirá el identificador ORCID.

• Título del trabajo

Los títulos de los trabajos deben indicarse en castellano y en inglés, con letra mayúscula, Times New Roman y cuerpo 14. En el caso de que una obra esté sufragada por una entidad privada o pública, deberá señalarse con una nota a pie referenciada desde el título con un asterisco. Ejemplo:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA*
PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

* Este artículo ha sido financiado por la Agencia Financiadora xxxx (n.º de referencia xxx).

• Resumen / abstract y palabras clave / keywords

Los trabajos deberán presentar un resumen / *abstract*, en español e inglés, cuya extensión ha de estar comprendida entre 150 y 250 palabras.

Los textos deben acompañarse, además, de palabras clave / *keywords* en español e inglés. Se aconseja escoger entre 5 y 10 palabras. Tanto en el idioma del trabajo como en inglés, las palabras clave se escribirán en minúscula, separadas por coma y con punto final.

El resumen y las palabras clave, en ambos idiomas, deben ir en letra cursiva.

RESUMEN

La salida del Reino Unido de la Unión Europea –el Brexit– es un grave problema que condiciona tanto la vida política como la dinámica económica de la Unión, pero también, en particular, la de sus Estados miembros. España, por su especial relación económica, y también humana, con el Reino Unido, es uno de los Estados de la UE que pueden verse más afectados por la salida del Reino Unido. Las Cortes Generales cuentan con un instrumento parlamentario para controlar la actuación del Gobierno en sus relaciones con la UE: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este trabajo pues, analiza con detalle cómo se

han producido las relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit, tanto en sus aspectos jurídico-formales, como en sus aspectos materiales y políticos. Relaciones en las que la Comisión Mixta y el pleno del Congreso de los Diputados han tenido un papel fundamental. El trabajo, que cubre las Legislaturas X, XI y XII, incluye también un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo de estas relaciones Gobierno-Cortes referidas al Brexit.

Palabras clave: Unión Europea, Reino Unido, Brexit, Comisión Mixta para la Unión Europea, Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE, Gibraltar.

ABSTRACT

The United Kingdom's withdrawal from the European Union –Brexit– is a serious problem that conditions both the political life and the economic dynamics of the Union, but also those of its Member States. Spain, due to its special economic –and also human– relationship with United Kingdom, is one of the EU Member States that might be more dramatically affected by the UK's withdrawal. The Spanish parliament –Cortes Generales– have a parliamentary instrument to supervise the Government's activity concerning the EU: the Joint Committee for the European Union. This article analyzes how the Government–Cortes relationships concerning the Brexit issue have taken place, as much in legal-formal terms as in political and substantial terms. In this Government–Cortes relationship concerning Brexit, the Joint Committee for the EU and also the Congress of Deputies have played a fundamental role. This article, which covers the X, XI and XII legislatures, includes also a quantitative and a qualitative analysis of these Government–Cortes relations concerning Brexit.

Keywords: European Union, United Kingdom, Brexit, Joint Committee for the European Union, Subcommittee for the study of the consequences of the United Kingdom's withdrawal from the EU, Gibraltar.

• Artículos clave / Key articles y resoluciones relacionadas / related decisions

Para el caso de la jurisprudencia parlamentaria comentada, aparte de lo inmediatamente anterior, los trabajos deben recoger artículos clave / *key articles* y resoluciones relacionadas / *related decisions*. Tanto en el idioma del texto como en inglés, dichos elementos se escribirán en minúscula, separados por coma, en letra cursiva y con punto final. Ejemplo:

Artículos clave: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 y 23.2 CE.

Resoluciones relacionadas: STC 169/2009 y STC 151/2017.

Key articles: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 and 23.2 of the Spanish Constitution.

Related decisions: STC 169/2009 and STC 151/2017.

• Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo. Los epígrafes de los apartados principales irán

en mayúscula, así numerados: I., II., III., etc., y los epígrafes de los subapartados, en minúscula cursiva los de segundo nivel, y en minúscula redonda los de los siguientes: I., 1.1., 1.2., 1.2.a., 1.2.b., 2., etc. Ejemplo:

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA UNIÓN EUROPEA: ORIGEN E INSTITUCIONES. 1. *Origen de la Unión Europea.* 2. *Instituciones de la Unión Europea.* 2.1. El Consejo Europeo. 2.1.a. Orígenes. 2.1.b. Composición. 2.1.c. Funciones. 2.2. El Parlamento Europeo. 2.3. La Comisión. III. TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA. 1. *Tratados constitutivos.* 2. *Las modificaciones de los Tratados.* 3. *Tratado de Lisboa.* 4. *Los Tratados vigentes.* BIBLIOGRAFÍA.

• Citas en el texto

Las citas textuales incluidas en el texto se señalan mediante comillas latinas (a). Si superan tres líneas de longitud, irán en tamaño de fuente 10, estilo normal (redonda), centradas con doble sangría, con otra adicional en la primera línea cuando estas comiencen por mayúscula por ser inicio de párrafo (b). Para las recensiones y comentarios de jurisprudencia dicho límite será de diez líneas. En las notas, las citas textuales irán siempre entre comillas latinas y en estilo normal (c). Ejemplos:

a) No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte «la forma que más convenga a los intereses de España».

b) Max Aub, rozando la hipérbole, analiza el verismo histórico de Galdós y dice concretamente de la novela Doña Perfecta (1876) que es una de las obras galdosianas mejor compuestas, con personajes reales; en ella

todo es natural: el curso de la historia, las reacciones de los personajes, su mundo... Ahí esta completa, viva, real, la vida de la nación durante los cien años (...) Y aún más: le dejaría en la gloria novelera de su tiempo mano a mano con Tolstoi (...) Galdós ha hecho más por extender el conocimiento de España por los españoles –por el pueblo español– que todos los historiadores juntos (Aub, 2000: 56).

En todos los Episodios se comprueba el gran interés del autor en plasmar el decisivo momento histórico en que cifra la trama novelesca y sus problemas, los cuales son percibidos sin esfuerzo por el lector a través de los comentarios y de las reflexiones de sus personajes. Véanse un par de muestras:

Cuando llegué a la isla... la multitud se agolpaba para ver una procesión... clamaban a voz en grito las campanas y gritaba el pueblo y se estrujaban hombres y mujeres contra las paredes y la chiquillería trepaba por las rejas y los soldados formaban en dos filas... por dejar paso franco a la comitiva... No era una procesión de santas imágenes ni de reyes ni de príncipes... era el sencillo desfile de un centenar de hombres vestidos de negro, jóvenes unos, otros viejos, algunos sacerdotes, seglares los más...

c) ¹ «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reyno se dieren».

• Normas de citación

Citas bibliográficas

Aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto. Cada una de las citas debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final. Las autocitas se restringirán a los casos imprescindibles.

La forma correcta para su redacción es la siguiente: (autor, año, página/s). Ejemplo:

(García-Pelayo, 1981, p. 28)

En el caso de que los documentos estén firmados por dos autores, se citarán por sus primeros apellidos y la conjunción «y». Ejemplo:

(Fernández y García de Enterría, 2017, p. 58)

Si el trabajo pertenece a tres o más autores, es suficiente con citar al primer autor seguido de *et al.* Ejemplo:

(Kelsen *et al.*, 1966, pp. 35-37)

Cuando es necesaria la referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año. Ejemplo:

(Schmitt, 1975^a, p. 32)

Si el apellido del autor mencionado forma parte del texto, no es necesario repetir la cita, tan solo entre paréntesis el año de la obra citada. Ejemplo:

Como afirma Jellinek (2009, p. 47)...

Notas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 10, numeradas correlativamente con números arábigos y superíndice.

Contendrán solo texto adicional y, si se incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada según acabamos de indicar más arriba, ya que las referencias completas se escribirán al final del artículo.

• Bibliografía

Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores. Solo se incluirán referencias citadas en el texto, sin posibilidad de referencias adicionales.

Se seguirá el sistema APA (*American Psychological Association*), de uso común para las ciencias sociales y el derecho.

Monografías

1.º Apellidos e iniciales del nombre del autor de la monografía.

2.º Año de publicación entre paréntesis.

3.º Título del libro en cursiva.

4.º Editorial.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.

Artículos de revistas científicas

1.º Apellidos e iniciales del autor.

2.º Año de publicación entre paréntesis. Si hay más de una obra perteneciente al autor publicada ese mismo año, deberá añadirse a, b, c, etc., después del número.

3.º Título del artículo.

4.º Nombre de la revista en cursiva, volumen, número entre paréntesis y páginas separadas por coma.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2017). La posición jurídica del Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 34 (100), pp. 39-131.

Capítulos de monografías

1.º Apellidos e iniciales del autor.

2.º Año de publicación entre paréntesis.

3.º Título del capítulo seguido de punto y la preposición «En».

4.º Iniciales y apellidos del editor de la obra colectiva, con la especificación entre paréntesis que corresponda: editor (ed.), coordinador (coord.), director (dir.), etc., seguido de coma.

5.º Título de dicha obra en cursiva, junto al número de volumen (si lo hubiere) y las páginas que abarca el capítulo entre paréntesis.

6.º Editorial.

Ejemplo:

LAVILLA ALSINA, L. (2018). La Justicia y el Estado social y democrático de Derecho. En B. PENDÁS (dir.), E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ y R. RUBIO (coords.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (vol. 1, pp. 619-631). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Informes

1.º Nombre del autor físico o institucional que avala el informe.

2.º Año de publicación entre paréntesis.

3.º Título en cursiva.

4.º Si se trata de una publicación en soporte papel se identificará como si de un libro se tratase. En los casos en los que fuese una publicación electrónica, se aportará además la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

DEFENSOR DEL PUEBLO (2019). *Informe anual 2018. Actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*. Defensor del Pueblo. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2018/>

Congresos

La forma de citar una ponencia o una comunicación perteneciente a un congreso es la siguiente:

- 1.º Apellidos e iniciales del autor.
- 2.º Año de publicación entre paréntesis.
- 3.º Título de la ponencia o comunicación seguido de punto y la preposición «En».
- 4.º Título de las actas del congreso en cursiva, junto a las páginas que abarca la lectura entre paréntesis.
- 5.º Editorial. Si se tratara de una publicación electrónica se da nota a continuación de la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

RUBIO LORENTE, F. (1984). El Parlamento y la representación política. En *I Jornadas de Derecho parlamentario (Madrid 21-23 de marzo de 1984)* (pp. 145-170). Congreso de los Diputados.

Publicaciones electrónicas

Como cualquier libro o revista, teniendo en cuenta además que:

– Todos los documentos electrónicos que contengan DOI (*Digital Object Identifier*) se citarán utilizando este localizador en detrimento de su dirección URL, y sin indicar la fecha de consulta.

Ejemplo:

RENÉ GARCIA, J., ROLLAND, D. y VERMEREN, P. (2015). *Les Amériques, des constitutions aux démocraties: Philosophie du droit des Amériques*. Éditions de la Maison des sciences de l'homme. <https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.10649>

– Los documentos electrónicos que no contengan DOI se citarán indicando su dirección URL.

Ejemplo:

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2019). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2018*. Consejo General del Poder Judicial. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2019--correspondiente-al-ejercicio-2018->

AUTHOR GUIDELINES

Policies Section

Classics of Democracy

The section «Classics of Democracy» will bring together texts by well-known authors on democracy, both national and international.

Articles

Original research papers will be published in this section.

They will have a maximum length of 60,000 characters (approx. 30 pages) including footnotes, charts, and illustrations and will be adapted to the criteria of the section «Submission of original copies».

They are subject to evaluation by external reviewers in accordance with the following procedure.

Peer review process

The Journal of the Cortes Generales submits for evaluation all the originals that it is sent for publication, using a double-blind system whereby the articles are evaluated by at least two reviewers.

Stages in the evaluation process of an article:

Stage 1: Sending the «blind» original, without personal data.

Stage 2: Blind evaluation of the original copy by the external and internal evaluators, in the corresponding thematic area.

Stage 3: Submission of the result of the evaluation to the Journal's Editorial Board for its approval.

Stage 4: Communication of the result to the authors:

Acceptance: the article is accepted if the result of the evaluation is positive.

Non-acceptance: the article is rejected if the result of the evaluation is negative.

Acceptance (with modifications): according to the result of the evaluation, the author must introduce modifications to the content of the article before the article is definitively approved.

Reviews and brief biographies

Papers submitted to the «Reviews and brief biographies» section should be no longer than 12,000 characters –approximately 5 pages (7, at most)– and must meet the criteria laid down in the «Submission of Original copies» section.

The contribution of critical reflection on the subject of the study will be particularly appreciated, beyond the mere summary or synthesis of its content, with the aim of offering a doctrinal vision of the issue and the author's point of view and consideration in that regard.

They are also subject to evaluation by external reviewers.

Reports and Case-law commentaries

This section brings together parliamentary reports and, for the first time, commentaries to the most recent judgements of the Constitutional Court –and in some cases of other courts– with constitutional and parliamentary content, in order to facilitate their study and understanding.

In order to ensure maximum topicality, these commentaries, since 2021, are available for reading –prior to their publication in the corresponding issue– through the «Preview» page. Notices about it will also be posted on the home page of the website and in the «Announcements» section.

The works must have a maximum length of 30,000 characters (approx. 12 pages) and will be adapted to the formal criteria that are included in their Author Guidelines.

Likewise, as a complement to the Journal, the «Cuadernos de Jurisprudencia Parlamentaria Comentada», which compile the aforementioned works by year of decision of the corresponding jurisdictional body, are published in paper and in open format.

Other sections

Exceptionally, on the occasion of the publication of special issues, new sections may be created that have communications or other writings that complementing or introducing the set of articles published in this issue, with a variable length depending on the case.

Submission of original copies

Papers submitted for publication in the Journal of the Cortes Generales must be original and unpublished and not pending its publication in other journals. The author shall be responsible for reporting on the situation regarding copyrights. Any publication violating these rights shall be the sole responsibility of its author.

Original copies can be submitted, throughout the entire year, to the following email address: revistacortes@congreso.es. However, it is strongly recommended for authors to register on the web platform <https://revista.cortesgenerales.es/rcg> in order to submit a proposal by clicking on the button «Register» shown in the upper right corner. Original copies shall be sent in Spanish, English or both of them, written on Microsoft Word or any other compatible format.

There is no cost to authors for processing and submitting articles and other papers to the Journal, as referred to on the Journal's website.

The submission of manuscripts implies, from the authors' side, the acknowledgement, acceptance and compliance with the present instructions. The Directorate

and the Editorial Board of the Journal, because of formal, editorial or quality criteria, reserve the right to reject any original manuscript whose previous evaluation is deemed unnecessary.

Format and text structure

Original copies shall comprise a maximum of 60,000 characters (approximately 30 pages) including footnotes, bibliography, figures and illustrations.

The font must be Times New Roman, size 12, single line spacing and indentation in the first line.

For better and easier identification, every page of the paper must be numbered on the bottom right margin.

• Author's data

Original papers shall be headed by the name of the author(s), institutional or academic affiliation and, if available, the ORCID identifier.

• Title of the paper

Titles must be written both in Spanish and English, in capital letters, Times New Roman, and size 14. In the case that a publication is funded by a private or public entity, it must be indicated by a footnote referenced from the title with an asterisk. Example:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA*
PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

* This article has been funded by the Funding Agency xxxx (reference no. xxx).

• Abstract and keywords

Papers submitted must include an abstract, in Spanish and English, which can be 150-250-words-long.

Abstracts must be followed by a selection of keywords in Spanish and English. It is advisable to choose between 5 and 10 words. In both languages, keywords shall be written in lower case, separated by commas and ending with a full stop.

Both the abstract and keywords, in Spanish and English, must be written in italics.

RESUMEN

La salida del Reino Unido de la Unión Europea –el Brexit– es un grave problema que condiciona tanto la vida política como la dinámica económica de la Unión, pero también, en particular, la de sus Estados miembros. España, por su especial relación económica, y también humana, con el Reino Unido, es uno de los Estados de la UE que pueden verse más afectados por la salida del Reino Unido. Las Cortes Generales cuentan con un instrumento parlamentario para controlar la actuación del Gobierno en sus relaciones con la UE: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este trabajo pues, analiza con detalle cómo se han producido las relaciones Gobierno-Cortes en lo que se refiere al Brexit, tanto en sus aspectos jurídico-formales, como en sus aspectos materiales y

políticos. Relaciones en las que la Comisión Mixta y el pleno del Congreso de los Diputados han tenido un papel fundamental. El trabajo, que cubre las Legislaturas X, XI y XII, incluye también un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo de estas relaciones Gobierno-Cortes referidas al Brexit.

Palabras clave: Unión Europea, Reino Unido, Brexit, Comisión Mixta para la Unión Europea, Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de la UE, Gibraltar.

ABSTRACT

The United Kingdom's withdrawal from the European Union –Brexit– is a serious problem that conditions both the political life and the economic dynamics of the Union, but also those of its Member States. Spain, due to its special economic –and also human– relationship with United Kingdom, is one of the EU Member States that might be more dramatically affected by the UK's withdrawal. The Spanish parliament –Cortes Generales– have a parliamentary instrument to supervise the Government's activity concerning the EU: the Joint Committee for the European Union. This article analyzes how the Government-Cortes relationships concerning the Brexit issue have taken place, as much in legal-formal terms as in political and substantial terms. In this Government-Cortes relationship concerning Brexit, the Joint Committee for the EU and also the Congress of Deputies have played a fundamental role. This article, which covers the X, XI and XII legislatures, includes also a quantitative and a qualitative analysis of these Government-Cortes relations concerning Brexit.

Keywords: European Union, United Kingdom, Brexit, Joint Committee for the European Union, Subcommittee for the study of the consequences of the United Kingdom's withdrawal from the EU, Gibraltar.

• Key articles and related decisions

In the case of commented parliamentary case-law, apart from the rules above, the papers must include key articles and related decisions. Both in the language of the text and in English, these elements must be written in lower case, separated by commas, in italics and with a full stop. Example:

Artículos clave: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 y 23.2 CE.

Resoluciones relacionadas: STC 169/2009 y STC 151/2017.

Key articles: arts. 10, 14, 18.1, 23.1 and 23.2 of the Spanish Constitution.

Related decisions: STC 169/2009 and STC 151/2017.

• Contents Summary

At the beginning of the paper, a summary shall be included, allowing for the identification of its sections and sub-sections. The headings of the main sections will be written in capital letters, and numbered as follows: I., II., III., etc.; the headings of the second-level subsections in lower case italics; and in lower case rounded for the following: 1., 1.1., 1.2., 1.2.a., 1.2.b., 2., etc. Example:

SUMMARY: I. INTRODUCTION. II. THE EUROPEAN UNION: ORIGIN AND INSTITUTIONS. 1. *Origin of the European Union*. 2. *Institutions of the European Union*. 2.1. The European Council. 2.1.a. Origins. 2.1.b. Composition. 2.1.c. Functions. 2.2. The European Parliament. 2.3. The Commission. III. TREATIES OF THE EUROPEAN UNION. 1. *Constitutive treaties*. 2. *Modifications to the Treaties*. 3. *Treaty of Lisbon*. 4. *The current Treaties*. BIBLIOGRAPHY.

• Literal Quotes

The literal quotations included in the text are indicated by quotation marks (a). If they are more than three lines long, they shall be written in font size 10, normal style (round), justified with double indentation, with an additional one in the first line when these begin with a capital letter because it is the beginning of the paragraph (b). For reviews and commentaries on case law these quotations must be limited to ten lines. In the notes, literal quotations shall be always written in latin quotation marks and in normal style (c). Examples:

a) No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte «la forma que más convenga a los intereses de España».

b) Max Aub, rozando la hipérbole, analiza el verismo histórico de Galdós y dice concretamente de la novela Doña Perfecta (1876) que es una de las obras galdosianas mejor compuestas, con personajes reales; en ella

todo es natural: el curso de la historia, las reacciones de los personajes, su mundo... Ahí esta completa, viva, real, la vida de la nación durante los cien años (...) Y aún más: le dejaría en la gloria novelera de su tiempo mano a mano con Tolstoi (...) Galdós ha hecho más por extender el conocimiento de España por los españoles –por el pueblo español– que todos los historiadores juntos (Aub: 2000).

En todos los Episodios se comprueba el gran interés del autor en plasmar el decisivo momento histórico en que cifra la trama novelesca y sus problemas, los cuales son percibidos sin esfuerzo por el lector a través de los comentarios y de las reflexiones de sus personajes. Véanse un par de muestras:

Cuando llegué a la isla... la multitud se agolpaba para ver una procesión... clamaban a voz en grito las campanas y gritaba el pueblo y se estrujaban hombres y mujeres contra las paredes y la chiquillería trepaba por las rejas y los soldados formaban en dos filas... por dejar paso franco a la comitiva... No era una procesión de santas imágenes ni de reyes ni de príncipes... era el sencillo desfile de un centenar de hombres vestidos de negro, jóvenes unos, otros viejos, algunos sacerdotes, seglares los más...

c)¹ «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reyno se dieren».

- **Citation rules**

Bibliographic citations

Preferentially, they shall appear within the body of the text. Each of them must correspond with one of the references of the final bibliography. Self-citations must be restricted to exceptional and indispensable cases.

The correct format is the following: (author, year, page). Example:

(García-Pelayo, 1981, p. 28)

In the case of co-authored papers, they shall be cited with their surnames and the conjunction «and». Example:

(Fernández and García de Enterría, 2017, p. 58)

If the paper is co-authored by three or more people, it is enough to cite the first author followed by *et al.* Example:

(Kelsen *et al.*, 1966, pp. 35-37)

When it is necessary to refer to several papers of the same author, the year must be followed by a, b, c, etc., after the year. Example:

(Schmitt, 1975^a, p. 32)

If the surname of the author is embedded in the text, it is not necessary to repeat it in the citation. In this case, only the year of the cited article and the corresponding page must be added into brackets. Example:

As Jellinek (2009, p. 47) asserts...

Notes

Footnotes must be written in Times New Roman, size 10, and numbered correlatively with Arabic numerals and superscript.

They must only comprise additional text, and if they include bibliographic references, it shall be done following the rules mentioned above, given that complete references must be written at the end of the article.

- **Bibliography**

Bibliographical references should be located at the end of the text following the alphabetical order of authors. Only references cited in the text will be included, without the possibility of including additional references.

The APA (American Psychological Association) system, commonly used for social sciences and law, will be followed.

Monographs

1st. Surname(s) and initials of the author.

2nd. Year of publication in brackets.

3rd. Title of the book in italics.

4th. Publisher.

Example:

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.

Articles from scientific journals

1st. Surname(s) and initials of the author.

2nd. Year of publication in brackets. If there is more than one paper belonging to the author published that same year, it should be added a, b, c, etc., after the number.

3rd. Title of the article.

4th. Name of the journal in italics, volume, number in brackets and pages (separated by a comma).

Example:

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2017). La posición jurídica del Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 34 (100), pp. 39-131.

Chapters of monographs

1st. Surname(s) and initials of the author.

2nd. Year of publication in brackets.

3rd. Title of the chapter followed by dot and the preposition «In».

4th. Initials and surname(s) of the editor of the collective work, with the corresponding specification in brackets: editor (ed.), coordinator (coord.), director (dir.), etc., followed by a comma.

5th. Title of the collective paper in italics, next to volume number and the pages covered by the chapter in brackets.

6th. Publisher.

Example:

LAVILLA ALSINA, L. (2018). La Justicia y el Estado social y democrático de Derecho. In B. PENDÁS (dir.), E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ and R. RUBIO (coords.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (vol. 1, pp. 619-631). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Reports

1st. Name of the physical or institutional author that endorses the report.

2nd. Year of publication in brackets.

3rd. Title in italics.

4th. If it is a paper publication, it will be identified as if it were a book. In the cases in which it is an electronic publication, the URL where it is available will also be provided.

Example:

DEFENSOR DEL PUEBLO (2019). *Informe anual 2018. Actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*. Defensor del Pueblo. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2018/>

Congresses

The way to cite a presentation or a communication made at a congress is the following:

- 1st. Surname(s) and initials of the author.
- 2nd. Year of publication in brackets.
- 3rd. Title of the presentation or communication, followed by a dot and the «In» preposition.
- 4th. Title of the congress records in italics, together with the pages that encompass the lecture between brackets.
- 5th. Publisher. In case it is an electronic publication, the URL of the page where it is available should be added.

Example:

RUBIO LLORENTE, F. (1984). El Parlamento y la representación política. In *I Jornadas de Derecho parlamentario (Madrid 21-23 de marzo de 1984)* (pp. 145-170). Congreso de los Diputados.

Electronic publications

As in any book or journal, taking into account, additionally, that:

– Every electronic document containing DOI (Digital Object Identifier) shall be cited by using this locator at the expense of its URL address, and without indicating the data of consultation.

Example:

RENÉ GARCIA, J., ROLLAND, D. and VERMEREN, P. (2015). *Les Amériques, des constitutions aux démocraties: Philosophie du droit des Amériques*. Éditions de la Maison des sciences de l’homme. <https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.10649>

– The electronic documents not containing DOI shall be cited with the mention of its URL address.

Example:

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2019). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2018*. Consejo General del Poder Judicial. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2019--correspondiente-al-ejercicio-2018->

LISTADO DE COLABORADORES NÚM. 113 REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Han colaborado en el presente número de la *Revista de las Cortes Generales*:

Introducción

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (Universidad Carlos III de Madrid)
BUSTOS GISBERT, Rafael (Universidad Complutense de Madrid)
CUENCA MIRANDA, Alfonso (Cortes Generales)
SALVADOR MARTÍNEZ, María (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
TUDELA ARANDA, José (Universidad de Zaragoza. Cortes de Aragón)

Presentación

BATET LAMAÑA, Meritxell (Cortes Generales)

Mesa de Secretarios Generales

GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos (Cortes Generales)
ALBA NAVARRO, Manuel (Cortes Generales)
GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (Cortes Generales. Universidad Complutense de Madrid)
CAZORLA PRIETO, Luis María (Cortes Generales)

Artículos

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio (Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Cortes Generales)
DÍEZ-PICAZO, Luis María (Tribunal Supremo)
CHUECA, Ricardo (Universidad de La Rioja)
REVUELTA DE ROJAS, Isabel (Cortes Generales)
GÓMEZ LUGO, Yolanda (Universidad Carlos III de Madrid)
MARTÍNEZ SANTA MARÍA, Paloma (Cortes Generales)
GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. (Universidad Autónoma de Madrid)
CARMONA CONTRERAS, Ana (Universidad de Sevilla)
CUENCA MIRANDA, Alfonso (Cortes Generales)
CÁMARA VILLAR, Gregorio (Universidad de Granada)
PEÑARANDA RAMOS, José Luis (Cortes Generales)

EN ESTE NÚMERO COLABORAN

INTRODUCCIÓN

I. PRESENTACIÓN

MERITXELL BATET LAMAÑA. *Presentación a cargo de la Excm. Sr. Presidenta del Congreso de los Diputados*

II. MESA DE SECRETARIOS GENERALES

CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN. *Intervención del Secretario General del Congreso de los Diputados*

MANUEL ALBA NAVARRO. *Intervención del Ex Secretario General del Congreso de los Diputados*

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ. *Intervención de la Ex Secretaria General del Congreso de los Diputados. 40 años del Reglamento del Congreso de los Diputados*

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO. *Intervención del Ex Secretario General del Congreso de los Diputados. Reflexiones muy personales sobre el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados*

III. ARTÍCULOS

IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA. *Reflexiones con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados*

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO. *Sobre el Reglamento del Congreso de los Diputados y sus normas de funcionamiento*

RICARDO CHUECA. *La deliberación parlamentaria*

ISABEL REVUELTA DE ROJAS. *Exigencias de la actividad deliberativa del Parlamento del siglo XXI*

YOLANDA GÓMEZ LUGO. *Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación*

PALOMA MARTÍNEZ SANTA MARÍA. *Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación*

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ. *La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados*

ANA CARMONA CONTRERAS. *Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica*

ALFONSO CUENCA MIRANDA. *La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos*

GREGORIO CÁMARA VILLAR. *El estatuto de los diputados del Congreso. Viejos y nuevos problemas*

JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS. *El estatuto del diputado: nuevos y viejos problemas*

REGI

